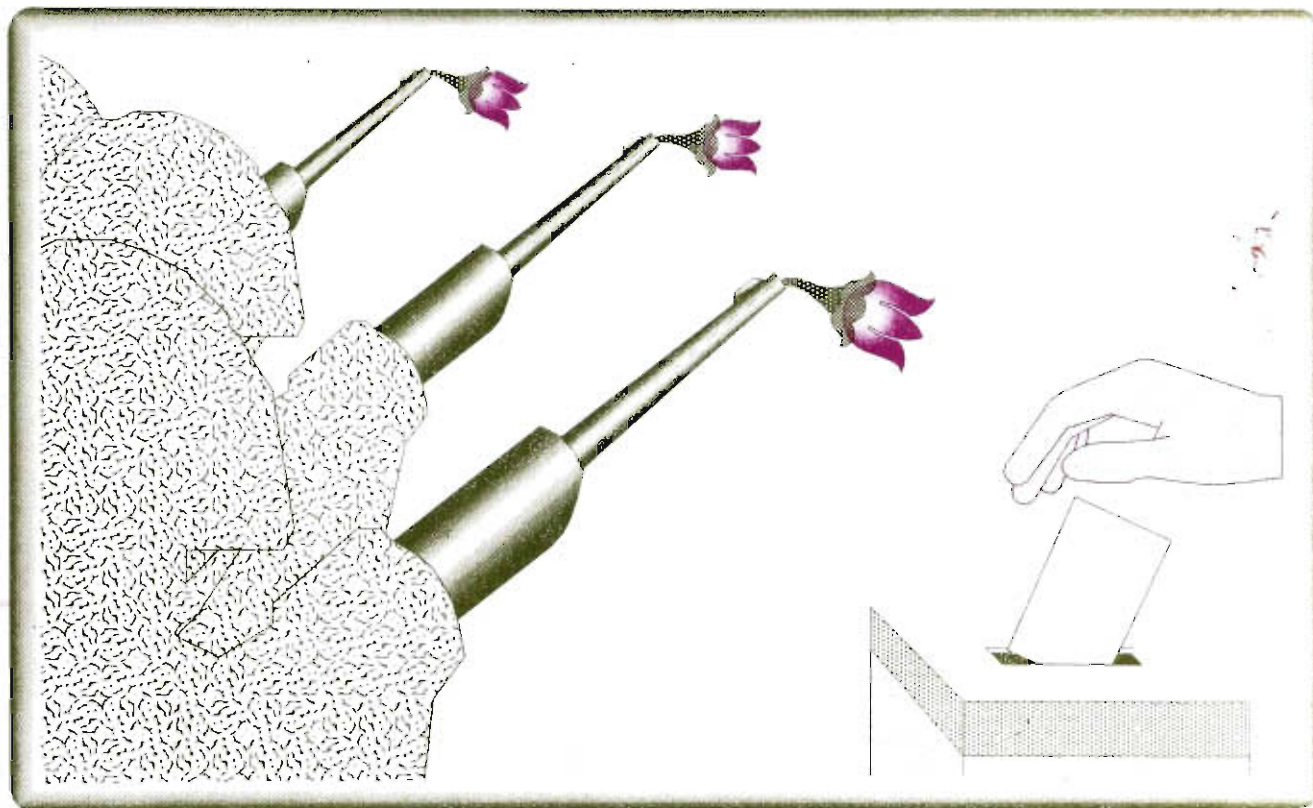


Esperanza Palma Compiladora

ANTOLOGÍA

SOCIOLOGÍA POLÍTICA CAMBIO POLÍTICO Y TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA



SOCIOLOGÍA POLÍTICA CAMBIO POLÍTICO Y TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

ANTOLOGÍA

Esperanza Palma

Compiladora



2893794

División de Ciencias Sociales y Humanidades
Departamento de Sociología

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Circulación de libros
Azcapotzalco

UAM-AZCAPOTZALCO

RECTORA

Mtra. Mónica de la Garza Malo

SECRETARIO

Lic. Guillermo Ejea Mendoza

COORDINADOR DE EXTENSIÓN UNIVERSITARIA

Lic. Enrique López Aguilar

JEFA DE LA SECCIÓN DE PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN EDITORIALES

Lic. Silvia Lona Perales

ISBN 970-654-721-5

© UAM-AZCAPOTZALCO

Esperanza Palma, Compiladora

EDICIÓN

Marisela Juárez Capistrán

DISEÑO DE PORTADA

Modesto Serrano Ramírez

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco

Av. San Pablo 180, Col. Reynosa Tamaulipas

Delegación Azcapotzalco, C.P. 02200

México, D.F.

Tel. 53-18-92-22 y 23. Fax 53-18-92-22

Primera edición, 2000

Hecho en México

Índice

INTRODUCCIÓN 5

TEMA I. LITERATURA SOBRE TRANSICIONES: CONCEPTOS Y PROBLEMÁTICAS CENTRALES

- 1.1 La ola de democratizaciones Samuel Huntington. La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX. 17
- 1.2 Transiciones ¿desde dónde? una definición del autoritarismo.
Juan Linz. Una teoría del régimen autoritario: el caso de España 56
- 1.3 La teoría del régimen autoritario de Linz a la luz del caso mexicano.
Soledad Loaeza. El partido acción nacional. 95
- 1.4 Los conceptos de transición, liberalización, democratización y socialización.
Guillermo O'Donnell y Phillippe Schmitter. Transiciones desde un régimen autoritario. Conclusiones tentativas. 112
- 1.5 La democracia como institucionalización de la incertidumbre.
Adam Przeworski. Algunos problemas en el estudio de las transiciones. 173

TEMA II. MODALIDADES Y RITMOS DE LAS TRANSICIONES

- 2.1 Distintas vías a la democracia.
Samuel Huntington. La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX. (véase tema 1.1, página 17)
- 2.2 ¿Ruptura pactada o reforma pactada? El caso español.
José Ma. Maravall y Julian Santamaría. El cambio político en España y las perspectivas de la democracia. 190
- 2.3 Democratización de un régimen militar: el caso chileno.
Manuel Antonio Garretón. Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones. 217

TEMA III. AUTORITARISMO Y TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

- 3.1 El sistema de partido hegemónico
José Antonio Crespo. Urnas de Pandora. Partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas. 245
- 3.2 La debilidad histórica de la democracia en México.
Mauricio Merino. La democracia pendiente. Ensayos sobre la deuda política en México. 269
- 3.3 Autoritarismo y corporativismo.
Jaime Sánchez Susarrey. La transición incierta 329
- 3.4 Un diagnóstico del estado de la transición.
Cesar Cansino, Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México. 353

INTRODUCCIÓN

Los seminarios de Sistema Político Mexicano tienen por objetivo general ofrecer a los alumnos herramientas conceptuales para analizar la realidad política nacional así como información para comprender el debate político-intelectual en México posterior a las elecciones presidenciales de 1988 en torno a la democratización del sistema político. Los seminarios analizarán los cambios políticos, institucionales y sociales más relevantes que surgieron desde 1988.

El primero de la serie, el Seminario I es una introducción general a la problemática de las transiciones a la democracia y a la democratización en México. El tema de la "transición a la democracia" ha ocupado un lugar privilegiado dentro del debate político-intelectual en nuestro país durante la última década. Los conflictos post-electorales locales, la polémica elección presidencial de 1988 así como las sucesivas reformas electorales y procesos electorales han sido claves en el debate sobre la democratización del régimen mexicano y sobre el tipo de cambio político que estamos viviendo. ¿Qué tipo de democratización está teniendo lugar en nuestro país? ¿Cuáles son las similitudes y diferencias de la "transición mexicana" con otro tipo de transiciones? ¿Qué tipo de autoritarismo se desarrolló en México y qué diferencias presenta con otros regímenes autoritarios?

Estas son algunas de las interrogantes que se abordarán en el seminario. Para ello, se analizará la literatura sobre transiciones a la democracia y se discutirá su pertinencia para entender el caso mexicano.

OBJETIVOS

1. Proveer al alumno de un sustento teórico para analizar la realidad política nacional.

2. Familiarizar al alumno con los conceptos que ha generado la literatura sobre transiciones. Se analizarán conceptos tales como autoritarismo, transición, democratización, liberalización, pactos, ruptura y reforma, entre otros, para así proveer al alumno de instrumentos conceptuales que le permitan entender el debate contemporáneo en materia de democratización.

3. Ubicar el caso mexicano en perspectiva comparada, resaltando el carácter *sui generis* del régimen mexicano y los desafíos que se derivan de esta especificidad en materia de democratización. Se discutirá la pertinencia de la literatura sobre transiciones para comprender el caso mexicano.

COMENTARIOS A LA BIBLIOGRAFÍA

TEMA I. LITERATURA SOBRE TRANSICIONES: CONCEPTOS Y PROBLEMÁTICAS CENTRALES

Objetivo

Analizar y discutir los conceptos generados y la problemática abierta por la literatura sobre transiciones. Los textos a leer permitirán a los alumnos manejar algunos de los conceptos claves del debate contemporáneo sobre democratizaciones.

1.1. La ola de democratizaciones

Samuel Huntington, *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires: Paidós, 1990. Capítulo I y capítulo III (regímenes autoritarios).

El texto de Huntington es una buena introducción al tema de las democratizaciones contemporáneas. El libro se basa en un análisis comparado de alrededor de treinta países que transitaron a la democracia a partir de la década de los setenta y ofrece una explicación de por qué y cómo ocurrió lo que llama "la tercera ola de democratizaciones" en algunos países de Europa del Este, América Latina, África y Asia.

El libro consta de seis capítulos en los que Huntington trata diversos temas: el significado de la democratización y las problemáticas que emergen a lo largo de este proceso; el por qué de las olas de democratización y el papel que juegan distintos factores en estos procesos tales como el factor económico, factores externos y el declive de la

legitimidad del régimen autoritario; también analiza las modalidades de las transiciones y su duración así como problemas de consolidación democrática.

El seminario II de Sociología Política abre con el primer capítulo y el primer punto del capítulo tres de este libro. El primer capítulo titulado *¿Qué?* permite introducir a los alumnos a la problemática general de las democratizaciones contemporáneas dando un panorama general de los procesos de la tercera ola y definiendo algunos conceptos claves para explicar estos procesos: qué son las olas de democratización, en qué han consistido las democratizaciones de finales de siglo, qué significado tiene la democracia contemporánea y cuáles son los temas a debate presentes en las transiciones.

El enfoque de Huntington se centra en la naturaleza y funcionamiento de las instituciones democráticas y trata de explicar por qué se desarrollan y entran en crisis. Retomando la definición de Joseph Schumpeter, Huntington plantea que la democracia es un sistema político en el cual los que toman las decisiones son elegidos por medio de elecciones periódicas, libres y competitivas en las cuales los candidatos compiten libremente por los votos.

En el primer punto del capítulo tres cuyo título es *¿Cómo? Los procesos de democratización*, el autor analiza los distintos tipos de regímenes autoritarios que atravesaron por un proceso de transición a partir de los setenta. Estos regímenes fueron de tres tipos: militares, dictaduras personalistas y sistemas de partido único. Estos regímenes atravesaron por tres tipos de transiciones: transformación, traspaso, reemplazo. Hay algunos casos de transición por intervención. La diferencia entre las tres primeras radica en la importancia que la oposición y el gobierno autoritario tuvieron como fuentes de la democratización. En los casos de transformación, las élites en el poder iniciaron la democratización. En el caso de reemplazo la oposición tuvo la iniciativa para empezar la democratización y el régimen autoritario fue derrocado o bien sufrió un colapso, y en el caso de los traspasos había un empate político entre el gobierno y la oposición.

El autor plantea que no hay una relación de determinación entre la naturaleza del régimen autoritario y el tipo de transición, aunque el primero tiene consecuencias sobre el segundo. Por ejemplo, los sistemas de partido único presentan el peculiar problema de que la separación del partido único de la estructura de poder nunca será completa después de la transición ya que el partido seguramente permanecerá como un actor más en la escena política. A esto hay que agregar los problemas ideológicos e institucionales que se le plantean a estos sistemas a lo largo de la transición. El partido es parte del Estado y la identidad de este último se define en gran medida, por la ideología del partido. Así, las transiciones desde un sistema de partido único parecen ser más difíciles que las que ocurren desde un régimen militar y pueden ser más lentas como los muestran los casos de México, la URSS y Taiwan.

1.2. Transiciones ¿desde dónde?: Una definición del autoritarismo

Linz, Juan, Una teoría del régimen autoritario: el caso de España, en Stanley Payne (coord.), *Sociedad y política en España del siglo XX*, Madrid, 1970.

El ensayo de Juan Linz representa una contribución fundamental a la Ciencia Política y en particular al análisis comparado de los sistemas políticos. Este ensayo es clave en el entendimiento de los regímenes autoritarios y el objetivo es que sirva a los alumnos para precisar el concepto de autoritarismo que muchas veces es utilizado de manera imprecisa y ambigua. Linz propone una teoría del régimen autoritario y replantea la tipología de los regímenes políticos que se elaboró después de la Segunda Guerra Mundial, argumentando que debe establecerse una distinción clara dentro de la Ciencia Política entre totalitarismo y autoritarismo, ya que estos dos tipos de regímenes han tendido a confundirse. Según Linz, el totalitarismo y el

autoritarismo resuelven de manera diferente 1) el control social y la obtención de legitimidad, 2) el reclutamiento de las élites políticas 3) articulación y agregación de intereses, y 4) la toma de decisiones y la relación entre varios grupos y esferas institucionales. En este sentido, los regímenes autoritarios no son desviaciones de o híbridos de la democracia y el totalitarismo sino regímenes de naturaleza distinta sobre los cuales hay que elaborar una teoría para comprender su funcionamiento. El totalitarismo borra la distinción entre Estado y sociedad. Los regímenes totalitarios sustentan una ideología oficial con tintes quiliásticos; se basan en un partido único de masas promotor de esta ideología así como en un control total de los medios de comunicación y las fuerzas armadas además de existir un sistema de terror policiaco. En contraste, el autoritarismo se caracteriza por presentar un "pluralismo limitado e irresponsable" (concepto clave en la teoría de Linz), por sustentar una mentalidad (un conjunto de sentimientos e ideas vagas que se diferencian de una ideología clara y con un sentido político), por una ausencia de movilización social intensa y extensiva, por el hecho de que el ejercicio del poder tiene límites ambiguos y en donde la autoridad combina elementos carismáticos, legales y tradicionales.

1.3. La teoría del régimen autoritario de Linz a la luz del caso mexicano

Loaeza, Soledad, *El Partido Acción Nacional: la oposición leal en México*, Lecturas de política mexicana, México: COLMEX, 1977.

La lectura de este ensayo de Loaeza tiene por objetivo analizar algunos de los conceptos de la teoría del régimen autoritario elaborada por Linz a la luz de las peculiaridades del autoritarismo mexicano. Este texto permite pensar para el caso mexicano los conceptos de "pluralismo limitado" y de "oposición leal" dentro de los marcos de un régimen autoritario. Loaeza analiza el papel que juega la oposición en el contexto

de un régimen que tiene un marco constitucional democrático pero que en los hechos existe un partido dominante que mantiene un monopolio electoral a la vez que fomenta una oposición en términos dispares. El texto también abre la problemática de los dilemas que enfrenta la oposición en regímenes autoritarios.

La tesis fundamental de Loaeza es que el PAN ha jugado el papel de oposición leal, definida como una fuerza organizada que vindica los intereses de una minoría participante pero dentro de los marcos institucionales. El PAN ha tenido la función de canalizar el conflicto social pero sin amenazar el monopolio político del PRI. A cambio de su participación en el sistema electoral el PAN aceptó ceñirse a los límites impuestos por este sistema. Una tesis que puede derivarse de este texto es que los fundadores del PAN concebían a este partido más como un grupo de presión que sería la conciencia crítica del régimen y que se encargaría de la educación cívica de la sociedad- que como un partido político que buscara la toma del poder. Se desdeñaba la búsqueda del poder y se privilegiaba la crítica a la corrupción, al fraude y a las violaciones al orden constitucional.

El texto de Loaeza fue escrito en 1977. Evidentemente las funciones del PAN cambiaron a partir de la década de los ochenta de igual forma que el sistema electoral y de partidos se transformó durante esos años. El PAN abandonó paulatinamente la idea de misión política y fue adoptando una estrategia más agresiva para defender sus triunfos electorales y presionar a la élite para democratizar el régimen. Lo anterior puso en cuestión el funcionamiento tradicional del PAN.

1.4. Los conceptos de transición, liberalización, democratización y socialización

O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter. *Transiciones desde un régimen autoritario. Conclusiones tentativas*, Buenos Aires: Paidós, 1986.

Más allá de los casos particulares se pueden establecer propuestas teóricas generales para explicar los procesos de transición. En este libro O'Donnell y Schmitter hacen una definición conceptual para analizar los procesos de democratización sobre la base del análisis comparado de transiciones en distintos países. Este libro es un punto de referencia obligado para aquellos que estudian estos procesos. El texto permite definir algunos conceptos claves tales como transición, democratización, liberalización y socialización, y discutir un conjunto de problemas tales como el de la interrelación entre liberalización y democratización y los factores que explican la apertura de un régimen autoritario. Los autores discuten el papel que juega el factor internacional, la erosión de la legitimidad de la élite autoritaria, las divisiones dentro de la élite, la efervescencia de la sociedad civil y los pactos en la caída de los regímenes autoritarios y los procesos de democratización.

Algunas de las tesis fundamentales de este libro son las siguientes: las transiciones son procesos inciertos cuyo desenlace puede ser un régimen democrático, un régimen autoritario o bien, una salida revolucionaria. En este sentido, las transiciones no son procesos teleológicos. Otra tesis fundamental es que la apertura de los regímenes autoritarios es la consecuencia directa o indirecta de las divisiones dentro de la élite autoritaria entre duros y blandos. Los primeros piensan que es deseable y posible su permanencia en el poder sin tener que modificar el régimen autoritario, mientras que los segundos perciben que es necesario modificar las propias reglas que ellos crearon y que el régimen debe adquirir alguna forma de legitimidad electoral. Consecuentemente, los blandos deciden echar a andar un proceso de liberalización.

Algunas de las conclusiones de este texto, que no dejan de ser polémicas, son que a lo largo de las transiciones debe aceptarse la existencia de los militares como institución, que los derechos de la burguesía son inviolables y que los jugadores no tienen que ser demócratas para

construir un régimen democrático. En realidad, la democracia no es el resultado de un consenso previo en torno a los valores democráticos. El respeto a las reglas del juego democrático puede responder a un mero cálculo político. En este sentido, las estrategias de los actores son claves a lo largo de los procesos de transición.

1.5. La democracia como institucionalización de la incertidumbre

Przeworski, Adam, *Algunos problemas en el estudio de las transiciones*, en O'Donnell, Schmitter y Whitehead (comp.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Buenos Aires: Paidós, 1988, pp.79-104.

Este ensayo es de enorme utilidad para concluir con el primer tema de este seminario. Przeworski plantea que su enfoque para analizar los procesos de democratización al igual que el de O'Donnell, Schmitter, Huntington y Linz- se centra en los actores políticos y sus estrategias a diferencia y en contraposición a los análisis macro-orientados que se parten de las condiciones objetivas, económicas y sociales para explicar el desarrollo de la democracia. Dentro de estos últimos se encuentran los estudios de Barrington Moore, las teorías desarrollistas y de la modernización que plantean que la democracia es la consecuencia del desarrollo económico y las transformaciones sociales. En esta perspectiva, los sujetos son meros instrumentos de la necesidad histórica.

El enfoque de Przeworski parte de que no hay cambios inevitables y que las transformaciones son el resultado de una elección entre posibilidades. Los actores determinan los cambios; pueden o no producir una transición. Al igual que O'Donnell y Schmitter, Przeworski argumenta que los conflictos existentes dentro del bloque gobernante representan el factor decisivo para la apertura de los regímenes

autoritarios. Critica la teoría de la pérdida de legitimidad según la cual la falta de consenso provoca una respuesta automática por parte de la élite autoritaria. Para Przeworski el factor fundamental en las transiciones es el surgimiento de opciones preferibles; esto es, una alternativa al autoritarismo organizada coherentemente. Así, las fisuras dentro del bloque gobernante junto con el surgimiento de opciones preferibles es lo que provoca la transformación de un régimen autoritario.

El autor define la democracia como un proceso de institucionalización de la incertidumbre en donde todos los intereses están sometidos a la incertidumbre; no hay control sobre el resultado de los procesos, ni victorias definitivas. Plantea también que los acuerdos democráticos no pueden ser acuerdos sustantivos sino sólo transacciones institucionales contingentes; arreglos en torno al diseño institucional.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

La bibliografía complementaria que a continuación se presenta tiene por objetivo reforzar ciertos temas y problemas planteados en los textos obligatorios que no son tratados con profundidad en las sesiones.

Dahl, Robert, *La Poliarquía. Participación y Oposición*, México: Rei, 1993.

Loaeza, Soledad, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994*, México: FCE, 1999. Schumpeter, Joseph, *Capitalismo, socialismo y democracia*, México: FCE, 1971.

Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática No. 4, México: IFE, 1995.

Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia revisitada*, México: Alianza Universidad, 1989

TEMA II. MODALIDADES Y RITMOS DE LAS TRANSICIONES

Objetivos

Analizar distintos tipos de transiciones a la democracia y ubicar el caso Mexicano en perspectiva comparada. Se discutirán los casos de España y Chile para explicar conceptos tales como “ruptura pactada” y “reforma pactada”, así como analizar el fenómeno de la formación de frentes opositores que en estas dos transiciones jugaron un papel relevante. Ambas transiciones partieron de dictaduras personalistas (en el caso de Chile además se conjugó con un régimen militar) y fueron casos de democratización que se inició desde el interior del propio régimen.

2.1. Distintas vías a la democracia

Huntington, Samuel, *op.cit.* Capítulo III

El texto de Huntington analiza los casos que caen dentro de su tipología de transiciones: transformación, reemplazo y traspaso, a partir de la interacción entre duros y blandos, maximalistas y minimalistas. El objetivo de analizar este capítulo es obtener información sobre los casos para poder pensar en términos más concretos los conceptos analizados en la primera parte del seminario: liberalización, relación entre duros y blandos, pactos, etc.

Los procesos de transformación incluyen a México, España, Brasil, Chile, Hungría y Taiwán, entre otros y se caracterizan porque los reformistas dentro del gobierno inician y controlan el proceso de transición. Las transformaciones (llamadas “reformas” por Juan Linz) ocurren cuando 1) los reformistas son más fuertes que los defensores del régimen dentro del gobierno, 2) el gobierno es más fuerte que la oposición, 3) los moderados son más fuertes que los extremistas dentro de la oposición. A través del análisis de los casos el autor destaca la forma en que los reformistas surgen y se consolidan dentro del régimen, los problemas que enfrentan al iniciar la liberalización, y las relaciones que establecen con los sectores minimalistas de la oposición. Generalmente hay acuerdos implícitos o explícitos con estos grupos opositores.

Argentina, Rumania y Alemania, entre otros, son países que transitaban a la democracia por reemplazo. Los reemplazos tienen lugar cuando la oposición es más fuerte que el gobierno. Los reformistas dentro del régimen son débiles o prácticamente inexistentes y la posibilidad de una reforma desde dentro no existía. La oposición provoca una caída del gobierno (la “insurrección de la sociedad civil”). La democratización consiste en que la oposición se fortalece, el gobierno se debilita hasta que cae y posteriormente ocurre la lucha entre la oposición. A diferencia de lo que sucede en las transformaciones, en los reemplazos los actores ponen énfasis en la ruptura con el pasado. Por esta razón Linz llamará a estos procesos “rupturas”.

En los traspasos hay una acción combinada entre gobierno y oposición, particularmente entre reformistas y moderados. La oposición se da cuenta de que no puede provocar un cambio por sí sola y el gobierno acepta que no puede reprimir o contener a la oposición. Oposición y gobierno tienen que llegar a acuerdos. Resalta el hecho de que estas transiciones comenzaron con liberalizaciones que tuvieron el efecto no esperado de debilitar a la élite. Después de este momento la oposición se fortalece y actúa para minar al gobierno a lo cual el gobierno res-

ponde con medidas de contención y represión. Finalmente, ninguna de las dos partes puede imponer unilateralmente sus condiciones por lo cual tienen que pactar. Esto confirma el planeamiento de O'Donnell y Schmitter (Conclusiones Tentativas) según el cual los pactos sólo pueden celebrarse cuando las partes se encuentran en relativa igualdad de circunstancias.

Algunos casos de traspaso son Polonia, Checoslovaquia, Nicaragua, Sudáfrica y Uruguay, entre otros. Los casos de España y Chile se analizan de manera más detallada en el seminario y se discute un texto sobre cada caso.

2.2. ¿Ruptura pactada o reforma pactada? El caso español

Maravall, José María y Julián Santamaría, *El cambio político en España y las perspectivas de la democracia*, en O'Donnell, Schmitter y Whitehead (comp.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Europa Meridional*, Buenos Aires: Paidós, 1988. pp.112-164.

El caso español es paradigmático de una transición pacífica, pactada y relativamente rápida a la democracia y del papel decisivo que jugaron los reformadores dentro del régimen para iniciar el tránsito a la democracia. El análisis de esta transición permite examinar los conceptos de pacto (y sus posibles formas, sustancial y procedimental), reforma pactada y ruptura pactada (dos términos alternativos que el gobierno y la oposición usaron para describir el proceso de democratización), entre otros. También permite profundizar en el análisis de la interacción entre reformistas dentro del régimen y moderados opositores. España fue excepcional en lo que se refiere a la celebración de pactos democratizadores entre oposición y gobierno. A la muerte de Franco, el rey Juan Carlos y el presidente Adolfo Suárez jugaron un papel fundamental en la democratización y la celebración de acuerdos con la oposición de izquierda y de derecha. A lo largo de la transición hubo

pactos procedimentales en torno al tipo de régimen político (incluyendo las reglas electorales y el establecimiento de una monarquía constitucional y de un régimen parlamentario) así como un pacto sustancial: el Pacto de la Moncloa en torno a una política económica.

2.3. Democratización de un régimen militar: el caso chileno

Garretón, Manuel Antonio, *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, México: FCE, 1995. Capítulos III y IV.

En estos capítulos Garretón examina la crisis democrática y el golpe militar de 1973 en Chile que llevó a la instauración de una dictadura militar personalista basada en la autoridad del General Augusto Pinochet, y el papel que posteriormente jugó la oposición chilena en iniciar un proceso de transición a la democracia. Manuel Antonio Garretón ha hecho aportaciones claves para entender los procesos de democratización en el Cono Sur.

Sus tesis fundamentales son que la crisis democrática que se vivía a principios de los setenta en Chile durante el gobierno de la Unidad Popular de Salvador Allende no tenía que desembocar en un golpe militar. En la tradición teórica de Linz, Garretón plantea que fueron las estrategias empleadas por los actores las que llevaron a la quiebra del régimen democrático antes que una necesidad histórica. Una vez instaurado el régimen militar, la oposición fue modificando paulatinamente su papel democratizador. Fue modificando su posición de resistencia hasta llegar a constituir una verdadera alternativa al régimen militar. El autor introduce el concepto de "aprendizaje político" para entender los cambios dentro de la oposición. Este proceso consistió en el contexto chileno en el abandono de estrategias insurreccionales para derrocar al régimen militar para dar paso a una lucha en el ámbito del enfrentamiento político-institucional en el plebiscito de 1988, convocado por el propio gobierno para ratificar a Pinochet en la presidencia ocho años más. Parte del proceso de aprendizaje consistió en que la oposición dejó de lado sus

diferencias ideológicas y creó un frente común —La Concertación de Partidos por la Democracia— para enfrentar al régimen en el plebiscito. La oposición ganó el NO con lo cual el gobierno tuvo que convocar a elecciones en 1989.

Una de las lecciones del proceso chileno es que la oposición aceptó que la transición se daría dentro de los marcos institucionales, plazos y tiempos establecidos por el régimen militar.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

Los textos que a continuación se presentan ayudan a profundizar y a problematizar el tema de las distintas vías a la democracia. El ensayo de Alfred Stepan presenta una tipología más específica que la de Huntington de las vías a la democratización, partiendo del papel que juegan las oposiciones y el gobierno, los pactos partidistas, la sociedad, los militares y las rebeliones, entre otros.

Stepan, Alfred, *Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos*, en O'Donnell, Schmitter, Whitehead (comp.), *Perspectivas Comparadas*, pp. 105-135.

Garretón, Manuel Antonio, *Cultura, autoritarismo y redemocratización en Chile*, México: FCE, 1993.

Linz, Juan, *El quiebre de las democracias*, México: Alianza Editorial, 1990.

Linz, Juan, *El factor tiempo en un cambio de régimen*, México Instituto de estudios para la transición democrática, 1994.

Barba Solano, Carlos et al., (coord.), *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, México: Porrúa, 1992.

TEMA III. AUTORITARISMO Y TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

Objetivos

Analizar algunos elementos del autoritarismo mexicano y sus diferencias con otros tipos de autoritarismo y las peculiaridades de la transición a la democracia en México.

3.1. El sistema de partido hegemónico

Crespo, José Antonio, *Urnas de pandora. Partido políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*, México: CIDE/ Espasa, 1995. Capítulo VII.

En este capítulo titulado *La peculiar hegemonía priísta*, Crespo analiza cuatro problemas fundamentales: el papel que han jugado las elecciones en México, las funciones que ha desempeñado la oposición así como las paradojas de estas funciones, las razones del establecimiento de un sistema de partido hegemónico y sus diferencias con los partidos dominantes y los partidos únicos. Así, por ejemplo, el autor analiza la paradoja de por qué la oposición adoptó la vía electoral para transformar al régimen a pesar de que el sistema electoral fue durante muchos años un instrumento de la élite priísta para preservarse en el poder.

Crespo explica las diferencias entre los sistemas de partido único, hegemónicos y dominantes atendiendo a los recursos lícitos e ilícitos que cada uno de estos partidos utiliza. Ejemplos de recursos lícitos son la satisfacción de demandas sociales y el clientelismo y de recursos ilícitos son el fraude electoral y el control de los medios de comunicación. El partido hegemónico se valdría de ambos tipos de recursos para mantenerse en el poder.

Este análisis es útil para aclarar confusiones conceptuales en torno al tipo de sistema de partidos que se creó en México después de la Revolución.

3.2. La debilidad histórica de la democracia en México

Merino, Mauricio, *La democracia pendiente. Ensayos sobre la deuda política en México*, México: FCE, 1993.

La tesis fundamental de este texto es que ha habido tres tendencias a lo largo del desarrollo político de México que cobraron forma desde principios del siglo XIX y que acompañaron la instauración del liberalismo: 1) la tendencia a la definición de los grandes proyectos concebidos por una minoría calificada y excluyente, 2) la centralización del poder en una sola persona, 3) la distancia entre formas legales y prácticas reales.

La Revolución Mexicana no pudo revertir estas tendencias aún cuando este movimiento se levantó en contra de ellas. El libro analiza las tendencias mencionadas durante la Independencia, la Revolución y finalmente hace un análisis de las perspectivas actuales de la democracia en México, la visión de los actores políticos (de los tres partidos principales, PAN, PRD y PRI), y los posibles escenarios de democratización hasta 1993, fecha en la que se imprime el libro.

El texto es fundamental para entender los problemas crónicos que México ha enfrentado para construir la democracia así como para discutir el futuro de la democracia en nuestro país.

3.3. Autoritarismo y corporativismo

Sánchez Susarrey, Jaime. *La transición incierta*, México: Vuelta, 1991. Capítulo I.

El capítulo titulado *¿Corporativismo o democracia?* de Sánchez Susarrey ayuda a analizar dos pilares del autoritarismo en México: el presidencialismo y el corporativismo, y a entender las razones de su deterioro. El autor plantea que el fortalecimiento del subistema de partidos y de la competitividad de los procesos electorales entra en contradicción con los mecanismos tradicionales de negociación y concertación marcados por la pauta corporativa. La institución presidencial y los organismos corporativos fueron los cimientos del régimen político durante décadas y constituyeron los principales instrumentos de representación y negociación. Sánchez Susarrey analiza la forma en que estos pilares se han deteriorado en las últimas dos décadas ante la emergencia de nuevos valores y nuevas formas de participación ciudadana y ante la complejidad de las demandas sociales y económicas.

La politización del sector empresarial (a partir del sexenio de Echeverría) ha sido otro factor que ha minado las bases del presidencialismo toda vez que ha demandado controles al poder ejecutivo en materia de política económica.

3.4. Un diagnóstico del estado de la transición

Cansino, César, *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*, México: CIDE/ Miguel Ángel Porrúa, 1995. Capítulo I

Cansino plantea que México ha caminado en contracorriente en relación al desarrollo político del resto de América Latina. En los sesenta, el militarismo se imponía en el Cono Sur mientras que México gozaba de estabilidad política. En los setenta y ochenta los autoritarismos burocráticos colapsaban en América del Sur para dar paso a regímenes democráticos y en México comenzó un proceso de apertura gradual a pesar de las demandas de democratización plena.

La tesis fundamental del autor es que se ha impuesto un proceso

gradual y lento de reconsolidación del régimen autoritario o si se quiere, de afirmación de una democracia limitada. Publicado en 1995, el texto plantea que la transición se congeló, tesis que habrá que repensar después de las elecciones federales y estatales de 1997.

Cansino plantea que después de 1988 hubo un repliegue del hegemonismo del régimen en favor de una ampliación gradual de derechos políticos y civiles y de la formalización de algunas garantías para la participación política y flexibilización de impedimentos al pluralismo y la competencia. Sin embargo, lo anterior no ha dado lugar a un pluralismo democrático sino a un pluralismo liberalizado producto de un proceso de apertura dirigida más que de un acuerdo negociado ampliamente y en igualdad de condiciones entre los diversos actores.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- Alcocer, Jorge (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma*. México, 1994. México: Nuevo Horizonte Editore/CEPNA, 1995. Dos Tomos.
- Cansino, César (coord.), *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*. México: Centro de Estudios de Política Comparada, 1998.
- Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada: la formación del nuevo Estado en México*, México: Siglo XXI, 1982.
- Gómez Tagle, Silvia, *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*, México: COLMEX, 1997.
- Krauze, Enrique, *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, México: Tusquets Editores, 1997.
- Salazar, Luis (coord.), *1997. Elecciones y transición a la democracia en México*, México: Cal y Arcana, 1999.

TEMA I

LITERATURA SOBRE TRANSICIONES: CONCEPTOS Y PROBLEMÁTICAS CENTRALES

1.1. La ola de democratizaciones

Samuel Huntington, *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires: Paidós, 1990. Capítulo I y capítulo III (regímenes autoritarios).

Capítulo 1

¿QUE?

El comienzo de la tercera ola

La tercera ola de democratización en el mundo moderno comenzó, de manera poco convincente e involuntaria, veinticinco minutos después de medianoche, el martes 25 de abril de 1974, en Lisboa, Portugal, cuando una estación de radio transmitió la canción "Grandola Vila Morena". Esta emisión fue la señal para que las unidades militares de Lisboa y sus alrededores ejecutaran los planes del golpe de estado, que habían sido cuidadosamente diseñados por los jóvenes oficiales que lideraban el Movimiento de las Fuerzas Armadas (MFA). El golpe se llevó a cabo con eficiencia y éxito, con una pequeña resistencia por parte de las fuerzas de seguridad. Unidades militares ocuparon los ministerios clave, estaciones de radio, correos, aeropuertos y oficinas de teléfonos. Casi al mediodía, la multitud afluyó en las calles, vitoreando a los soldados y poniendo claveles en sus armas. Por la tarde, el dictador depuesto, Marcello Caetano, se rindió a los nuevos líderes militares de Portugal. Al día siguiente se exilió. Así murió la dictadura que había nacido tras un golpe militar semejante en 1926, y fue conducida durante treinta y cinco años por un austero civil, Antonio Salazar, que trabajó en estrecha colaboración con los militares portugueses.¹

El golpe del 25 de abril fue el increíble comienzo de un movimiento mundial hacia las democracias, porque los golpes de esta-

do derrocaban con mucha mayor frecuencia los regímenes democráticos en vez de instaurarlos. Fue un comienzo involuntario, porque la instauración de la democracia, y mucho menos la instauración de un movimiento democrático mundial, estaba lejos de la mente de los líderes del golpe. La muerte de la dictadura no aseguraba el nacimiento de la democracia. Sin embargo, lo hizo al liberar un enorme conjunto de fuerzas populares, sociales y políticas que habían estado de hecho suprimidas durante la dictadura. Durante los dieciocho meses posteriores al golpe de abril, Portugal fue un torbellino. Los oficiales del MFA se dividieron en facciones conservadoras, moderadas y marxistas, que compitieron entre sí. Los partidos políticos cubrían un espectro igualmente amplio, que iba desde el ala dura del Partido Comunista, en la izquierda, hasta los grupos fascistas, en la derecha. Seis gobiernos provisionales se sucedieron en el poder, cada uno con menos autoridad que sus predecesores. Se intentaron nuevos golpes y contragolpes. Trabajadores y campesinos hicieron huelgas, manifestaciones y tomaron fábricas, granjas y medios de comunicación. Los partidos moderados ganaron las elecciones en el aniversario del golpe, en 1975, pero al terminar aquel año la guerra civil entre el norte conservador y el sur revolucionario parecía una posibilidad real.

La erupción revolucionaria en Portugal se parecía, en muchos aspectos, a la de la Rusia de 1917, con Caetano como Nicolás II, el golpe de abril como la revolución de febrero, los grupos dominantes del MFA como los bolcheviques, parecidas convulsiones económicas y levantamientos populares, y hasta la conspiración de Kornilov sería el equivalente del fracasado intento golpista del ala derecha del general Espinola, en marzo de 1975. La semejanza no pasó inadvertida para los agudos observadores. En setiembre de 1974, Mario Soares, ministro de Relaciones Exteriores del gobierno provisional y líder del Partido Socialista Portugués, se encontró con el secretario de estado Henry Kissinger en Washington. Kissinger recriminó a Soares y a otros líderes moderados que no actuaran más decididamente para impedir una dictadura marxista-leninista.

—Usted es un Kerensky..., yo creo en su sinceridad, pero usted es ingenuo —le dijo Kissinger a Soares.

—En verdad, yo no quiero ser un Kerensky —le contestó Soares.

—Tampoco lo quería Kerensky —replicó Kissinger.

Portugal, sin embargo, se convirtió en un fenómeno diferente de Rusia. Los Kerensky ganaron. La democracia triunfó. Soares llegó a ser primer ministro y, más tarde, presidente. Y el Lenin de la Revolución Portuguesa, la persona que en el momento crucial movió las fuerzas disciplinadas para producir el resultado político

que deseaba, fue un taciturno coronel pro democrático llamado Antonio Ramalho Eanes, que el 25 de noviembre de 1975 aplastó a los elementos izquierdistas radicales del ejército y aseguró el futuro de la democracia en Portugal.

El movimiento hacia la democracia en Portugal, en los años 1974 y 1975, fue notorio, pero no el único. Movimientos democráticos menos obvios ocurrían en otros lugares. En 1973, en Brasil, los líderes del gobierno saliente del general Emilio Médici desarrollaban planes de *distensão* política o "descompresión", y en 1974 el general Ernesto Geisel comprometió a su nuevo gobierno a iniciar un proceso de apertura política. En España, el primer ministro Carlos Arias empujó cautelosamente a la dictadura franquista en una dirección liberalizadora, mientras el país esperaba la muerte del dictador. En Grecia, nacieron tensiones en el gobierno de los coroneles, que llevaron a su caída a mediados de 1974, y ese mismo año, un poco más tarde, al primer gobierno elegido democráticamente de esa nueva ola de transiciones. Durante los quince años siguientes, esta ola democrática abarcó el globo entero; cerca de treinta países pasaron del autoritarismo a la democracia, y al menos otros veinte se vieron afectados por la ola democrática.

El significado de la democracia

Las transiciones hacia la democracia entre 1974 y 1990 son el tema de este libro. El primer paso para avanzar en este tema consiste en aclarar el significado de "democracia" y "democratización", tal como se usan en este libro.

El concepto de democracia como forma de gobierno nos remite a los filósofos griegos. Su uso moderno, sin embargo, procede de las revueltas revolucionarias de la sociedad occidental a fines del siglo XVIII. A mediados del siglo XX, del debate sobre el significado de la democracia nacen tres significados generales. Como una forma de gobierno, la democracia ha sido definida en términos de fuentes de autoridad para el gobierno, propósitos perseguidos por éste y procedimientos para constituirlo.

Aparecen serios problemas de ambigüedad e imprecisión cuando se define la democracia en términos de autoridad o de propósitos, y usamos en este estudio una definición basada en procedimientos.³ En otros sistemas de gobierno, las personas se convierten en líderes por razones de nacimiento, número, riqueza, violencia, alianza, aprendizaje, selección o examen. El procedimiento principal de la democracia consiste en la selección de líderes a través de elecciones competitivas por parte de las per-

sonas gobernadas por ellos. La más importante formulación moderna de este concepto de democracia fue la de Joseph Schumpeter, en 1942. En su primer estudio, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Schumpeter detalla las deficiencias de lo que llama la "teoría clásica de la democracia", que define la democracia en términos de "la voluntad del pueblo" (fuente) y "el bien común" (objetivos). Demoliendo con eficacia estos prolegómenos, Schumpeter adelanta lo que denomina "otra teoría de la democracia". El "método democrático —dice— es el acuerdo institucional para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos ejercitan el poder de decidir por medio de una lucha competitiva mediante el voto del pueblo".

Poco después de la Segunda Guerra Mundial tuvo lugar un debate sobre aquellos dos términos, en su acepción clásica, para definir a la democracia por la fuente o los objetivos, y un número creciente de teóricos se adhirió al concepto de democracia de procedimientos, al modo de Schumpeter. Hacia 1970 el debate había terminado, y había ganado Schumpeter. Los teóricos aventuraban distinciones entre definiciones de democracia racionalistas, utópicas e idealistas, por un lado, y definiciones empíricas, descriptivas, institucionales y de procedimientos, por otro, y llegaron a la conclusión de que solamente el último tipo de definición proporciona la precisión analítica y los referentes empíricos que hacen que el concepto sea útil. Las decisivas discusiones de la democracia en términos de teoría normativa sufrieron un brusco descenso, al menos en las discusiones académicas norteamericanas, y fueron reemplazadas por los esfuerzos por comprender la naturaleza de las instituciones democráticas, cómo funcionan, y las razones por las que se desarrollan y mueren. El esfuerzo que prevaleció fue el de hacer de la palabra "democracia" menos una palabra triunfalista que un término de sentido común.

Siguiendo la tradición schumpeteriana, este estudio define un sistema político del siglo XX como democrático siempre que la mayoría de los que toman las decisiones colectivas del poder sean seleccionados a través de limpias, honestas y periódicas elecciones, en las que los candidatos compiten libremente por los votos y en las que virtualmente toda la población adulta tiene derecho a votar. Definida así, la democracia abarca las dos dimensiones —competencia y participación— que Robert Dahl vio como decisivas en su definición de democracia realista o poliarquía. Esto también implica la existencia de libertades civiles y políticas, como expresarse, publicar, reunirse y organizar todo lo necesario para el debate político y la conducción de campañas electorales.

Esta definición basada en los procedimientos de la democracia

proporciona un conjunto de variaciones —agrupadas ampliamente en las dos dimensiones de Dahl— que permiten juzgar hasta qué punto los sistemas políticos son democráticos, para comparar sistemas y para analizar si los sistemas se vuelven más o menos democráticos. En la medida en que, por ejemplo, un sistema político niega la participación por medio del voto a una parte en su sociedad —como el sistema sudafricano con el 70 % de su población negra, como Suiza con el 50 % de su población femenina o como los Estados Unidos con el 10 % de su población negra del sur— es no democrático. Similarmemente, un sistema no es democrático en la medida en que no permite oposición en las elecciones, o que la oposición es presionada, o censurada para que no haga lo que pretende, o si los diarios de la oposición son censurados o clausurados, o si los votos son manipulados o mal contados. En cualquier sociedad, el pertinaz fracaso del principal partido político de la oposición para ganar espacio suscita necesariamente preguntas que conciernen al grado de competencia permitido por el sistema. A finales de los años ochenta, el criterio de democracia basado en las elecciones libres se hizo más habitual por el aumento del control electoral por parte de grupos internacionales. En 1990, este punto se consideraba eficaz cuando las primeras elecciones en un país que estaba democratizándose eran aceptadas como legítimas tras haber sido observadas por uno o varios equipos razonablemente competentes y bien elegidos de observadores internacionales, y si los observadores certificaban que las elecciones cumplían con los mínimos niveles de honestidad y limpieza.

El acercamiento a la democracia según los procedimientos concuerda con el uso de sentido común del término. Todos sabemos que los golpes militares, la censura, las elecciones controladas, la coerción y la violencia sobre la oposición, la cárcel para los oponentes políticos y la prohibición de las reuniones políticas, son incompatibles con la democracia. Todos sabemos que los observadores políticos informados pueden aplicar las condiciones de procedimiento de la democracia a los sistemas políticos existentes en el mundo, y realizar con cierta facilidad una lista de aquellos países que son claramente democráticos, aquellos que claramente no lo son y aquellos que se sitúan en el medio, y que con pequeñas excepciones distintos observadores pueden componer idénticas listas. Todos sabemos también que podemos hacer y hacemos juicios sobre cómo los gobiernos cambian con el paso del tiempo, y que nadie puede discutir la afirmación de que Argentina, Brasil y Uruguay eran más democráticos en 1986 que en 1976. Los regímenes políticos nunca entran perfectamente en compartimientos definidos intelectualmente, y cualquier sistema de clasificación tiene

que aceptar la existencia de casos ambiguos, fronterizos y mixtos. Históricamente, el Kuomintang (KMT) en Taiwán, por ejemplo, ha combinado algunos elementos de autoritarismo, democracia y totalitarismo. Por otro lado los gobiernos que tienen orígenes democráticos pueden terminar con la democracia mediante la abolición o limitación severa de los procedimientos democráticos, como en Corea y Turquía hacia fines de los años cincuenta, y en las Filipinas en 1972. Pese a todos estos problemas, la clasificación de los regímenes en términos del grado de procedimientos democráticos resalta una tarea relativamente simple.

Si la elección popular de los que toman las decisiones en la cúpula es la esencia de la democracia, entonces el punto crítico en el proceso de democratización está en el reemplazo de un gobierno que no fue elegido de esta manera por uno que lo haya sido en unas elecciones limpias, libres y abiertas. Sin embargo, la totalidad del proceso de democratización antes y después de esa elección es habitualmente complejo y prolongado. Implica avanzar desde el final del régimen no democrático, la inauguración del democrático y luego la consolidación de este sistema. La liberalización, por el contrario, es la apertura parcial de un sistema autoritario, sin que se elijan líderes gubernamentales a través de unas elecciones libremente competitivas. Liberalizar un régimen autoritario puede consistir en liberar presos políticos, abrir algunas instancias para el debate público, atenuar la censura, permitir elecciones para puestos que tienen escaso poder, permitir alguna expresión de la sociedad civil y dar otros pasos en dirección a la democracia, sin someter a los que toman las decisiones principales a la prueba de las elecciones. La liberalización puede llevar o no a la completa democratización.

Es necesario añadir varios puntos para definir la democracia. En primer lugar, la definición de democracia en términos de elecciones es una definición mínima. Para algunas personas, la democracia debe o debería tener connotaciones movilizadoras y más idealistas. Para ellos, la "verdadera democracia" significa *liberté, égalité, fraternité*, un efectivo control ciudadano sobre las políticas, gobierno responsable, honestidad y apertura política, deliberación informada y racional, iguales cantidades de poder y participación, y otras diversas virtudes cívicas. Estas son, para la mayor parte, cosas buenas, y la gente puede, si lo desea, definir la democracia en estos términos. Haciéndolo así, sin embargo, aparecen todos los problemas que han acabado con las definiciones de democracia por la fuente o por los objetivos. Las normas borrosas no permiten análisis útiles. Elecciones, apertura, libertad y juego limpio son la esencia de la democracia, el inexcusable *sine qua non*. Los gobier-

nos creados por medio de elecciones pueden ser ineficientes, corruptos, de cortas miras, irresponsables, dominados por intereses concretos e incapaces de adoptar las políticas que exige el bien público. Estas cualidades los convierten en gobiernos indeseables, pero no en gobiernos no democráticos. La democracia es una virtud pública, no solamente la única, y la relación entre la democracia con las otras virtudes y vicios públicos puede ser comprendida solamente si se distingue claramente de las otras características de los sistemas políticos.

En segundo lugar, es posible que una sociedad pueda elegir sus líderes políticos a través de mecanismos democráticos, pero que esos líderes políticos no puedan ejercer un poder real. Ellos pueden ser simplemente la fachada o los títeres de algún otro grupo. En la medida en que la mayoría de los productores de decisiones colectivas de poder no sean elegidos a través de elecciones, el sistema político no será democrático. Sin embargo, en el concepto de democracia están implícitas las limitaciones del poder. En las democracias, los productores electos de decisiones no ejercen la totalidad del poder; lo comparten con otros grupos de la sociedad. Si aquellos productores de decisiones democráticamente elegidos se convierten, sin embargo, simplemente en una fachada para que los grupos no elegidos democráticamente ejerzan mucho más poder, entonces aquel sistema político resulta claramente no democrático. Pueden aparecer legítimos interrogantes, como si los gobiernos elegidos en Japón a fines de los años veinte o en Guatemala a fines de los ochenta estuvieron demasiado dominados por sus fuerzas armadas como para no ser verdaderamente democráticos. También resulta sencillo para criticar a un gobierno, ya venga la crítica de la izquierda o de la derecha, argumentar que los funcionarios elegidos son sencillamente "instrumentos" de algún otro grupo, o que ejercen su autoridad solamente porque se los tolera y sin severas restricciones por parte de ningún otro grupo. Estos argumentos se esgrimen a menudo, y pueden resultar ciertos. Pero no deben ser considerados verdaderos hasta que no se haya demostrado que lo son. Esto resulta difícil, pero no imposible.

El tercer punto está relacionado con la fragilidad o la estabilidad del sistema político democrático. Es posible incorporar el concepto de estabilidad o institucionalización a la definición de democracia. Habitualmente, esto nos remite al grado en el que se puede esperar que perdure un sistema político. La estabilidad es una dimensión fundamental en el análisis de cualquier sistema político. Un sistema político, sin embargo, puede ser más o menos democrático y más o menos estable. Algunos sistemas, que pueden ser calificados como democráticos adecuadamente, pueden

tener grandes diferencias en cuanto a su estabilidad. Freedom House, en su informe sobre la libertad en el mundo, publicado a comienzos de 1984, clasificó tanto a Nueva Zelanda como a Nigeria dentro de los países "libres". Al comparar ambos países, el resultado era que la libertad no era menor en el último que en el primero de ellos. Sin embargo, era mucho menos estable: un golpe militar terminó con la democracia en Nigeria el día de Año Nuevo de 1984. Se pueden crear sistemas democráticos o no democráticos, pero pueden durar o no. La estabilidad de un sistema difiere de la naturaleza de dicho sistema.⁶

El cuarto punto se relaciona con la posibilidad de tratar democracia y no democracia como una dicotomía, o bien como una variable continua. Muchos analistas prefieren la última hipótesis, y han desarrollado maneras de medir la democracia combinando indicadores de imparcialidad en las elecciones, restricciones a los partidos políticos, libertad de prensa y otros criterios. Este enfoque resulta útil para ciertos propósitos, como la identificación de variaciones en el grado de democracia entre países (Estados Unidos, Suecia, Francia, Japón), que normalmente se consideran democráticos, o variaciones en el grado de autoritarismo en países no democráticos. Sin embargo, esto plantea muchos problemas, como el peso real de los indicadores. Un enfoque dicotómico serviría mejor al propósito de este estudio, porque nuestra preocupación consiste en la transición de un régimen no democrático a otro democrático. La democracia ha sido definida, además, en este estudio, mediante un criterio sencillo, relativamente claro y ampliamente aceptado. Aun cuando los analistas utilicen distintos raseros, sus juicios sobre qué sistemas políticos son democráticos y cuáles no lo son coinciden en un grado elevado.⁷ Este estudio, en consecuencia, va a tratar a la democracia como una dicotomía variable, reconociendo que habrá algunos casos en una posición intermedia (por ejemplo, Grecia, 1915-36; Tailandia, 1980; Senegal, 1974) que podrían ser clasificados como "semidemocracias" de una manera apropiada.

En quinto lugar, los regímenes no democráticos no tienen competencia electoral ni amplia participación por medio del voto. Fuera de estas características negativas compartidas, tienen pocas cosas en común. La categoría incluye las monarquías absolutas, los imperios burocráticos, las oligarquías, las aristocracias, los regímenes constitucionales con sufragio limitado, el despotismo personalista, los regímenes fascistas y comunistas, las dictaduras militares y otros tipos de gobierno. Algunas de estas formas de gobierno han prevalecido en tiempos pasados; otras son relativamente modernas. En particular, los regímenes totalitarios surgieron en el siglo XX, tras el comienzo de la democratización, e intentaron utilizar la mo-

vilización ciudadana de masas para servir los propósitos del régimen. Los científicos sociales diseñaron una distinción importante y adecuada entre estos regímenes y los sistemas tradicionalmente no democráticos. Estos últimos se caracterizan por la existencia de un partido único, generalmente dirigido por un solo hombre; una policía secreta poderosa y omnipresente; una ideología muy desarrollada como tal, que sostiene un ideal de sociedad que el movimiento totalitario se compromete a realizar, y una penetración y control por parte del gobierno de las comunicaciones de masas y de todas o la mayoría de las organizaciones sociales y económicas. Por su parte, un sistema autoritario tradicional se caracteriza por la existencia de un único líder o un pequeño grupo de líderes, ningún partido o un partido débil, ninguna movilización de masas, posiblemente una "mentalización" pero no una ideología, gobierno limitado, "pluralismo limitado y no responsable", y ningún esfuerzo por reformar la sociedad y la naturaleza humana.⁸ Esta distinción entre totalitarismo y autoritarismo resulta crucial para comprender la política del siglo XX. Sin embargo, para evitar la ambigüedad en el repetido uso del término "no democrático", este estudio usa el término "autoritario" para referirse a todos los sistemas no democráticos. Las formas específicas de regímenes no democráticos o autoritarios se refieren a los sistemas de un solo partido, sistemas totalitarios, dictaduras personalistas, regímenes militares y otros semejantes.

Las olas de democratización

Los sistemas políticos con características democráticas no se limitan a los tiempos modernos. En muchos lugares del mundo se eligieron jefes tribales durante siglos, y en algunos lugares existían instituciones políticas democráticas a nivel de las ciudades. Por añadidura, el concepto de democracia era, por supuesto, familiar para el mundo antiguo. La democracia de los griegos y los romanos, sin embargo, excluía de la participación en la vida política a las mujeres, a los esclavos y muchas veces a otras categorías del pueblo, como los residentes extranjeros. La medida en que estos cuerpos directivos fueron, en la práctica, responsables incluso de estas limitaciones públicas era también, a menudo, limitada.

La moderna democracia no es tan simple como la democracia de la ciudad, la tribu o la ciudad-estado; es la democracia del estado-nación, y su aparición está asociada al desarrollo del estado-nación. En Occidente, el empuje inicial hacia la democracia se da en la primera mitad del siglo XVII. Las ideas democráticas y los movimientos democráticos fueron características importan-

tes, aunque no centrales, de la Revolución Inglesa. El "Fundamental Orders" de Connecticut, adoptado por los ciudadanos de Hartford y los pueblos vecinos el 14 de enero de 1638, fue "la primera constitución escrita de la democracia moderna". Sin embargo, las revueltas de los puritanos no dejaron un legado de instituciones democráticas ni en Inglaterra ni en América. Durante un siglo, a partir de 1660, los gobiernos, en ambos lugares, tendieron a volverse todavía más cerrados y menos ampliamente representativos del pueblo que lo que habían sido antes. En una diversidad de formas, sucedió un renacimiento aristocrático y oligárquico. En 1750, existían instituciones no democráticas a nivel nacional en el mundo occidental. En 1900, esas instituciones existían en muchos países. En los años más cercanos, muchos más países tienen instituciones democráticas. Estas instituciones aparecen en olas de democratización (véase la figura 1.1).

Una ola de democratización es un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático, que ocurren en determinado período de tiempo y que superan significativamente a las transiciones en dirección opuesta durante ese mismo período. Una ola también implica habitualmente la liberalización o la democratización parcial en sistemas políticos que no se convierten por completo en democráticos. En el mundo moderno se han producido tres olas de democratización.¹⁰ Cada una de ellas ha afectado a un número relativamente escaso de países, y durante su transcurso algunos regímenes de transición fueron en una dirección no democrática. Por añadidura, no todas las transiciones hacia la democracia ocurren durante olas democráticas. La historia es una mezcla de cusas, y los cambios políticos no pueden encerrarse en clasificaciones históricas absolutas. La historia tampoco es unidireccional. Las primeras dos olas de democratización fueron seguidas por una ola inversa en la que algunos países que previamente habían hecho la transición hacia la democracia, aunque no todos, volvieron a gobiernos no democráticos. A menudo resulta arbitrario intentar especificar con precisión cuándo ocurre un régimen de transición. También resulta arbitrario intentar especificar con precisión las fechas de las olas de democratización y sus contraolas. De todas maneras, a veces resulta útil ser arbitrario, y las fechas de esas olas en que cambian los regímenes son más o menos las siguientes:

Primera —extensa— ola de democratización	1828-1926
Primera contraola	1922-42
Segunda —breve— ola de democratización	1943-62
Segunda contraola	1958-75
Tercera ola de democratización	1974-

La primera ola de democratización. La primera ola tiene sus raíces en las revoluciones norteamericana y francesa. La aparición actual de las instituciones democráticas, sin embargo, es un fenómeno propio del siglo XIX. En la mayoría de los países, durante ese siglo, se desarrollan gradualmente las instituciones democráticas, y por eso resulta difícil, así como arbitrario, especificar una fecha precisa a partir de la cual un sistema político pueda ser considerado democrático. Sin embargo, Jonathan Sunshine presenta dos criterios extensos para establecer cuándo los sistemas políticos del siglo XIX alcanzan una calificación democrática mínima en el contexto de ese siglo: (1) el 50 % de los varones pueden ser elegidos para votar y (2) un Poder Ejecutivo responsable, que debe mantener el apoyo de la mayoría en un Parlamento elegido, o al que se elige en elecciones populares periódicas. Si adoptamos estos criterios y los aplicamos de forma bastante amplia, podremos decir que los Estados Unidos comenzaron la primera ola de democratización aproximadamente en 1828.¹¹ La abolición de las calificaciones según la propiedad, en los estados más antiguos, y la admisión de nuevos estados con sufragio universal masculino elevaron por encima del 50 % la proporción de varones blancos que votaron en aquella elección presidencial de 1828. En las décadas siguientes, otros países ampliaron progresivamente el sufragio, redujeron la pluralidad de votos, introdujeron el sistema de voto secreto y establecieron la responsabilidad del primer ministro y gabinetes parlamentarios. Suiza, los dominios ingleses de ultramar, Gran Bretaña y varios países europeos más pequeños hicieron su transición hacia la democracia antes de que cambiara el siglo. Poco antes de la Primera Guerra Mundial, Italia y Argentina introdujeron regímenes más o menos democráticos. Tras esta guerra se democratizaron los países que acababan de independizarse, Irlanda e Islandia, y se produjeron movimientos de masas en pro de la democracia en los estados que sucedieron a los imperios de los Romanov, Habsburgo y Hohenzollern. A principios de los años treinta, tras el fin de la primera ola, España y Chile se añadieron a las filas democráticas. En total, en el curso de unos cien años, más de treinta países establecieron, por lo menos mínimamente, instituciones nacionales y democráticas. En 1830, Tocqueville predijo este movimiento cuando empezaba. En 1920, James Bryce revisó su historia, y dedujo que "el movimiento hacia la democracia, hoy ampliamente visible, es un movimiento natural, debido a una ley general del progreso social".

La primera contraola. A pesar de la especulación de Bryce sobre su futuro, el movimiento hacia la democracia estaba reduciéndose

Categoría	Número de países	Primera ola	Primera contraola	Segunda ola	Segunda contraola	Tercera ola	¿Tercera contraola?
L	2						
K	11						
J	6						
I	1						
II	9						
G	9						
F	3						
E	4						
D	5						
C	10						
B	1						
A	19						
Países democráticos		33 (Máx.)	11 (Mín.)	51 (Máx.)	20 (Mín.)	62 (Máx.)	59 (Mín.)
Cambio neto		+33	-22	+40	-22	+33	-1
Total de países = 71							

■ Países democráticos o acidentalmente democráticos
 ■ Países no democráticos de países predominantemente democráticos

Figura 1.1. Olas democráticas y contraolas

y cambiando de signo. El desarrollo político dominante en los años veinte y treinta consistía en el alejamiento de la democracia, y en el retorno de formas tradicionales de gobierno autoritario o la introducción de nuevas formas de totalitarismo, basadas en las masas, más brutales e incisivas.

Las contraolas ocurrieron principalmente en aquellos países que habían adoptado formas democráticas poco antes o después de la Primera Guerra Mundial, en donde no solamente era nueva la democracia sino que también lo eran, en la mayoría de los casos, las mismas naciones. Solamente un país, de toda una docena de los que introdujeron las instituciones democráticas antes de 1910, sufrió la contraola después de 1920. Solamente cuatro, de los diecisiete países que adoptaron instituciones democráticas entre 1910 y 1931, las mantuvieron durante los años veinte y treinta.

La primera contraola comenzó en 1922 con la Marcha sobre Roma, y la facilidad con que Mussolini derrotó la frágil y bastante corrupta democracia italiana. En poco más de una década, las incipientes instituciones democráticas en Lituania, Polonia, Letonia y Estonia fueron abatidas por golpes militares. Países como

Nota: Clasificación de países de la figura 1.1.

- (A) Australia, Canadá, Finlandia, Islandia, Irlanda, Nueva Zelanda, Suecia, Suiza, Reino Unido, Estados Unidos.
- (B) Chile.
- (C) Alemania occidental, Austria, Bélgica, Colombia, Dinamarca, Francia, Italia, Japón, Holanda, Noruega.
- (D) Argentina, Checoslovaquia, Grecia, Hungría, Uruguay.
- (E) Alemania oriental, España, Polonia, Portugal.
- (F) Estonia, Lituania, Letonia.
- (G) Botswana, Gambia, Israel, Jamaica, Malasia, Malí, Sri Lanka, Trinidad Tobago, Venezuela.
- (H) Bolivia, Brasil, Corea del Sur, Ecuador, Filipinas, India, Pakistán, Perú, Turquía.
- (I) Nigeria.
- (J) Birmania, Fidji, Ghana, Guyana, Indonesia, Libano.
- (K) Bulgaria, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Mongolia, Namibia, Nicaragua, Panamá, Rumania, Senegal.
- (L) Sudán, Surinam.

Yugoslavia y Bulgaria, que nunca habían conocido una democracia real, fueron sometidos a nuevas formas de dictaduras más severas. La conquista del poder por Hitler en 1933 terminó con la democracia alemana, aseguró el fin de la democracia austriaca al año siguiente y tuvo como consecuencia el fin de la democracia checa en 1938. La democracia griega, que había sido establecida por consenso nacional en 1915, fue enterrada finalmente en 1936. Portugal sucumbió al golpe militar de 1926, que condujo a la larga dictadura de Salazar. Otros golpes militares ocurrieron en Argentina y Brasil en 1930. Un golpe militar condujo en 1936 a la guerra civil y a la muerte de la República Española en 1939. La nueva y limitada democracia introducida en Japón en los años veinte fue suplantada por un gobierno militar al comienzo de los años treinta.

Estos cambios de régimen reflejaban el desarrollo de ideologías comunistas, fascistas y militaristas. En Francia, Gran Bretaña y otros países, donde las instituciones democráticas lograron sobrevivir, los movimientos antidemocráticos ganaron fuerza a partir del progresivo aislamiento de los años veinte y la posterior depresión económica. La guerra, que había sido llevada a cabo para salvar al mundo en pro de la democracia, solamente había conseguido incentivar las contradicciones entre la derecha y la izquierda que intentaban destruirlo.

La segunda ola de democratización. Al comenzar la Segunda Guerra Mundial, tuvo lugar una segunda ola de democratización. La ocupación aliada promovió la instauración de instituciones democráticas en Alemania Occidental, Italia, Austria, Japón y Corea, mientras que la presión de la Unión Soviética acabó con la incipiente democracia en Checoslovaquia y en Hungría. En Latinoamérica, Uruguay volvió a la democracia durante la guerra y Brasil y Costa Rica se volcaron a la democracia a fines de los años cuarenta. En otros cuatro países latinoamericanos —Argentina, Colombia, Perú y Venezuela— las elecciones de 1945 y 1946 instauraron gobiernos elegidos por el pueblo. En esos cuatro países, sin embargo, las prácticas democráticas no perduraron, y a comienzos de los años cincuenta se habían instaurado dictaduras. Hacia fines de los años cincuenta, Argentina y Perú volvieron hacia una democracia limitada que fue, sin embargo, muy inestable, como consecuencia del conflicto entre las fuerzas armadas y los movimientos populistas aprista y peronista. También hacia fines de los años cincuenta en contraste, las elites de Colombia y Venezuela establecieron negociaciones para terminar con las dictaduras militares en esos países e introducir instituciones democráticas duraderas.

Mientras tanto, el comienzo del fin del gobierno colonialista

occidental produjo gran número de nuevos estados. En muchos de ellos no se hicieron verdaderos esfuerzos para establecer instituciones democráticas. En algunos la democracia fue débil: en Pakistán, por ejemplo, las instituciones democráticas nunca fueron efectivas, y fueron formalmente derogadas en 1958. Malasia se independizó en 1957, y mantuvo su "quasi-democracia", excepto durante un período breve de gobierno de emergencia, entre 1969 y 1971. Indonesia tuvo una confusa forma de democracia parlamentaria entre 1950 y 1957. En pocos estados nuevos —India, Sri Lanka, Filipinas, Israel— las instituciones democráticas se mantuvieron durante una década o más, y en 1960 el estado más grande de África, Nigeria, comenzó su vida democrática.

La segunda contraola. A comienzos de los años sesenta, la segunda ola de democratización se había extinguido. A fines de los años cincuenta el desarrollo político y los regímenes de transición estaban adquiriendo un cariz fuertemente autoritario.¹³ El cambio fue notorio en América latina. El giro hacia el autoritarismo comenzó en Perú, en 1962, cuando las fuerzas armadas intervinieron para cambiar el resultado de unas elecciones. Al año siguiente, un civil conveniente para los militares fue elegido presidente, pero fue derrocado por un golpe militar en 1968. En 1964, golpes militares derrocaron a los gobiernos civiles de Brasil y Bolivia. Siguió Argentina en 1966 y Ecuador en 1972. En 1973 se impusieron regímenes militares en Uruguay y en Chile. Los gobiernos militares de Brasil, Argentina y, de forma más discutible, Chile y Uruguay, fueron ejemplos: acordaron sostener la teoría de un nuevo tipo de sistema político, "el autoritarismo burocrático".¹⁴

En Asia, en 1958 las fuerzas armadas impusieron en Pakistán el régimen de ley marcial. A fines de los años cincuenta, Syngman Rhee comenzó a minar los procedimientos democráticos en Corea, y el régimen democrático que lo sucedió fue destituido por un golpe militar en 1961. Este nuevo régimen "semiautoritario" fue legitimado por las elecciones de 1963, pero en 1973 se convirtió en un régimen fuertemente autoritario. En 1957, Sukarno reemplazó la democracia parlamentaria por una democracia controlada, y en 1965 las fuerzas armadas indonesias terminaron con ella y tomaron el gobierno de su país. En 1972, el presidente Ferdinand Marcos estableció un régimen de ley marcial en Filipinas, y en 1975 Indira Gandhi suspendió los procedimientos democráticos y declaró un gobierno de emergencia en la India. En Taiwan, el régimen no democrático del KMT había tolerado a los disidentes liberales durante los años cincuenta, pero en la "época negra" de 1960 los suprimió y se silenció "toda clase de discurso político".

En la zona mediterránea, la democracia griega cayó antes de que tuvieran lugar un golpe de estado "real" en 1965 y un golpe militar en 1967. Las fuerzas armadas turcas derrocaron al gobierno civil de su país en 1960, devolvieron la autoridad a un gobierno elegido en 1961, intervinieron otra vez en un "semigolpe" en 1971, permitieron el regreso de un gobierno elegido en 1973 y luego ejecutaron un golpe militar a gran escala en 1980.

Durante los años sesenta, varias colonias británicas no africanas obtuvieron su independencia, y establecieron regímenes democráticos que duraron significativos períodos de tiempo. Se trata de Jamaica y Trinidad Tobago en 1962, Malta en 1964, Barbados en 1966 y Mauricio en 1968. Sin embargo, el grueso de los nuevos países que se independizaron en los años sesenta estuvo en África. El más importante de esos países, Nigeria, empezó como una democracia, pero sucumbió a un golpe militar en 1966. El único país africano que mantuvo las prácticas democráticas fue Botswana. Otros treinta y tres países africanos que se independizaron entre 1956 y 1970 se volvieron autoritarios a partir de su independencia, o poco tiempo después. La descolonización de África provocó la mayor multiplicación de gobiernos independientes autoritarios de la historia.

Entre 1960 y 1970, el movimiento mundial que se apartó de la democracia fue impresionante. En 1962, trece gobiernos eran producto de golpes de estado en todo el mundo; en 1975, lo eran treinta y ocho. Según otra estimación, un tercio de las treinta y dos democracias activas en el mundo en 1958 se volvieron autoritarias hacia mediados de los años setenta. En 1960, nueve de los diez países sudamericanos de origen español tenían gobiernos elegidos democráticamente; en 1973, solamente dos, Colombia y Venezuela, los tenían. Esta ola de cambios no democráticos era más impactante porque implicaba a varios países, como Chile, Uruguay ("la Suiza de Sudamérica"), India y Filipinas, que habían mantenido gobiernos democráticos durante un cuarto de siglo o más. Estos regímenes de transición no solamente estimularon la teoría del autoritarismo burocrático para explicar los cambios de América latina. También produjeron un gran pesimismo en el extranjero respecto de la aplicabilidad de la democracia en los países en desarrollo, y contribuyeron a la preocupación sobre la viabilidad y la operatividad de la democracia en los países desarrollados, donde ya había existido durante años.¹⁷

La tercera ola de democratización. Una vez más, sin embargo, la dialéctica de la historia se impuso sobre las teorías de las ciencias

sociales. Durante los quince años siguientes al fin de la dictadura portuguesa en 1974, en aproximadamente treinta países de Europa, Asia y América latina los regímenes autoritarios fueron reemplazados por otros democráticos. En otros países se produjo una considerable liberalización en los regímenes autoritarios. Y aun en otros, los movimientos en pro de la democracia ganaron fuerza y legitimidad. Aunque obviamente hubo resistencias y tropiezos, como en China en 1989, el movimiento hacia la democracia parece adquirir el carácter de una marea universal casi irresistible, que avanza de triunfo en triunfo.

Esta marea democrática se manifestó primero en el sur de Europa. Tres meses después del golpe portugués, el régimen militar que gobernaba Grecia desde 1967 cayó y fue reemplazado por un gobierno civil bajo el liderazgo de Constantín Karamanlis. En noviembre de 1974, el pueblo griego dio a Karamanlis y a su partido una decisiva mayoría en unas difíciles y caldeadas elecciones y al mes siguiente volaron de manera abrumadora contra la restauración de la monarquía. El 20 de noviembre de 1975, precisamente cinco días antes de la derrota de Eanes por el marxismo-leninismo en Portugal, la muerte del general Francisco Franco terminó con su gobierno de treinta y seis años en España. Durante los siguientes dieciocho meses, el nuevo rey, Juan Carlos, asistido por su primer ministro, Adolfo Suárez, se aseguró la aprobación popular y del Parlamento para una ley de reforma política que llevara a la elección de una nueva asamblea. La asamblea diseñó una nueva constitución, que fue ratificada por un referéndum en diciembre de 1978, y bajo su mandato tuvieron lugar las elecciones parlamentarias en marzo de 1979.

A fines de los años setenta, la ola democrática avanzó hacia Latinoamérica. En 1977, los líderes militares de Ecuador anunciaron su deseo de ser reemplazados por los políticos; se diseñó una nueva constitución en 1978, y las elecciones de 1979 dieron paso a un gobierno civil. Un proceso similar de golpe militar condujo a la elección de una asamblea constituyente en 1978, a una nueva constitución en 1979 y a la elección de un presidente civil en 1980. En Bolivia, el poder militar produjo en cuatro años confusos golpes militares y elecciones abortadas, que comenzaron en 1978, y la elección de un presidente civil en 1982. Ese mismo año, vencido en la guerra con Gran Bretaña, se debilitó el gobierno militar argentino, y sobrevino la elección, en 1983, de un gobierno y un presidente civiles. Las negociaciones entre militares y políticos llevaron en Uruguay a la elección de un presidente civil en noviembre de 1984. Dos meses más tarde, el largo proceso de *apertura* que había

comenzado en Brasil en 1974 alcanzó un punto decisivo con la elección del primer presidente civil desde 1964. Mientras tanto, las Fuerzas Armadas estaban dejando los puestos de gobierno en Centroamérica* en enero de 1982; los votantes salvadoreños eligieron a José Napoleón Duarte como presidente en una reñida y difícil elección, en mayo de 1984, y Guatemala eligió una asamblea constituyente en 1984 y un presidente civil en 1985.

También el movimiento democrático tuvo sus manifestaciones en Asia. A comienzos de 1977, la primera democracia del Tercer Mundo, India, que había estado durante un año y medio bajo un gobierno de emergencia, volvió al camino democrático. En 1980, como respuesta a la violencia y al terrorismo, las Fuerzas Armadas turcas tomaron el gobierno de aquel país por tercera vez. Sin embargo, en 1983, resolvieron alejarse y se eligió en las urnas un gobierno civil. Ese mismo año, el asesinato de Benigno Aquino puso en marcha la cadena de acontecimientos que llevaron, en 1986, al fin de la dictadura de Marcos y a la restauración de la democracia en Filipinas. En 1987, el gobierno militar de Corea sometió a su candidato a la presidencia a una campaña electoral muy difícil, y a una relativamente limpia elección, que aquél ganó. Al año siguiente, la oposición se aseguró el control del parlamento coreano. En 1987 y 1988, el gobierno de Taiwan rebajó significativamente las restricciones de la actividad política en aquel país, y se comprometió a la creación de un sistema político democrático. En 1988 concluyó el gobierno militar de Pakistán y la oposición, liderada por una mujer, obtuvo una victoria electoral y tomó el control del gobierno.

Al final de la década, la ola democrática penetró en el mundo comunista. En 1988, Hungría empezó la transición hacia un sistema multipartidista. En 1989, las elecciones para un congreso nacional produjeron la caída de varios antiguos dirigentes del Partido Comunista, y un Parlamento nacional crecientemente independiente. A comienzos de 1990 empezaron a desarrollarse sistemas multipartidistas en las repúblicas bálticas y el Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) abandonó su rol de guía. En 1989, el movimiento Solidaridad, en Polonia, ganó las elecciones para el parlamento nacional, y se creó un gobierno no comunista. En 1990, el líder de Solidaridad, Lech Walesa, fue elegido presidente y reemplazó al general comunista Wojciech Jaruzelski. En los últimos meses de 1989 cayeron los

regímenes comunistas de Alemania oriental, Checoslovaquia y Rumania, y en 1990 se realizaron elecciones en esos países. En Bulgaria también comenzó a liberalizarse el régimen comunista, y aparecieron movimientos populares en pro de la democracia en Mongolia. En 1990 se realizaron elecciones razonablemente limpias en ambos países.

Mientras tanto, de nuevo en el hemisferio occidental, el partido gubernamental mexicano ganó por primera vez por poco margen las elecciones presidenciales en 1988, y perdió, por primera vez, el gobierno de un estado en 1989. El pueblo chileno votó en 1988 el referéndum para que terminara el gobierno del general Pinochet, y eligió al año siguiente un presidente civil. La intervención de las fuerzas armadas norteamericanas terminó con la dictadura marxista-leninista en Granada en 1983 y con la dictadura militar del general Manuel Noriega en Panamá en 1989. En febrero de 1990, el régimen marxista-leninista de Nicaragua cayó tras la derrota electoral, y en diciembre de 1990 se eligió en Haití un gobierno democrático.

Los años setenta y los comienzos de los ochenta contemplaron también la fase final de la descolonización europea. El fin del imperio portugués produjo cinco gobiernos no democráticos. En 1975, sin embargo, Papuasía-Nueva Guinea se independizó con un sistema político democrático. La liquidación de lo que quedaba del imperio británico, en su mayoría islas, produjo una docena de nuevas y minúsculas naciones, y casi todas mantuvieron instituciones democráticas, aunque en Granada esas instituciones debieron ser restauradas por medio de la intervención militar extranjera. En 1990, Namibia se independizó con un gobierno elegido en una elección supervisada internacionalmente.

En África y en Oriente Medio, durante los años ochenta, el movimiento en pro de la democracia fue limitado. Nigeria cambió un gobierno militar por otro elegido democráticamente en 1979, pero a su vez éste fue derrocado por un golpe militar a comienzos de 1984. En 1990 hubo cierta liberalización en Senegal, Túnez, Argelia, Egipto y Jordania. En 1978, el gobierno de Sudáfrica comenzó un lento proceso de reducción del *apartheid* y de ampliación de la participación política para las minorías no blancas, pero no para la aplastante mayoría negra de ese país. Tras una interrupción y la elección de F. W. de Klerk como presidente, el proceso culminó en 1990 con negociaciones entre el gobierno y el Congreso Nacional Africano. En 1990 hubo cambios democráticos en Nepal, Albania y otros países, cuya experiencia previa con la democracia había sido modesta o no había existido.

* Honduras instaló un presidente civil.

Lo más importante es que el movimiento hacia la democracia ha sido un movimiento universal. En quince años, la ola democrática se trasladó por Europa del Sur, de allí saltó a Latinoamérica, se trasladó a Asia y diezmó las dictaduras del bloque soviético. En 1974, ocho de los diez países sudamericanos tenían gobiernos no democráticos. En 1990, nueve tenían gobiernos elegidos democráticamente. En 1973, según estimaciones de Freedom House, el 32 % de la población mundial vivía en países libres; en 1976, como resultado de un gobierno de emergencia en India, menos del 20 % de la población mundial pertenecía al mundo libre. En 1990, por el contrario, cerca del 39 % de la humanidad vivía en sociedades libres.

En cierto sentido, las olas y contraolas de democratización sugieren el modelo de dos pasos adelante y uno atrás. Las fechas de cada contraola han eliminado algunas, pero no todas, las transiciones a la democracia de la ola previa de democratización. Sin embargo, la columna final en el cuadro 1.1 sugiere un pronóstico menos optimista para la democracia. Los estados toman diversas formas y dimensiones, y en la segunda posguerra se duplica el número de estados independientes. También la proporción de estados democráticos en el mundo muestra una considerable regularidad. En los intervalos entre las dos olas de democratización, el 19,7 % y el 24,6 % de los países del mundo eran democráticos. En la cresta de las dos olas, el 45,3 % y el 32,4 % de los países del mundo eran democráticos. En 1990, escasamente el 45,0 % de los países independientes tenían sistemas democráticos, el mismo porcentaje que en 1922. Obviamente, que Granada sea democrática tiene un impacto menor que el hecho de que China lo sea, y los porcentajes de países democráticos no tienen todos el mismo significado. Por añadidura, entre 1973 y 1990 la cantidad absoluta de estados autoritarios disminuyó por primera vez, aun cuando la tercera ola de democratización todavía no ha aumentado la proporción de estados democráticos por encima del nivel alcanzado anteriormente, en la cresta de 68 años atrás.

Cuadro 1.1
La democratización en el mundo moderno

Año	Estados democráticos	Estados no democráticos	Total de estados	Porcentaje total de estados democráticos
1922	29	35	64	45,3
1942	12	49	61	19,7
1962	36	75	111	32,4
1973	30	92	122	24,6
1990	58	71	129	45,0

Nota: En la estimación que antecede se han omitido los países cuya población no alcanza al millón de habitantes.

Las características de la democratización

La Suprema Corte controla el retorno a las elecciones. En todas partes los científicos sociales intentan explicar la historia, elaborando teorías que analicen por qué tuvo que suceder lo que sucedió. Intentan explicar el arrinconamiento de la democracia ocurrido en los años sesenta y setenta, señalando la inadecuación de la democracia en los países pobres, las ventajas del autoritarismo para el orden político y el crecimiento económico, y las razones por las que el mismo desarrollo económico ha tendido a producir nuevas y más duras formas de autoritarismo burocrático. La vuelta de los países a la transición hacia las democracias empezó cuando esas teorías estaban elaborándose. Para adaptarse al cambio, los sociólogos se pusieron en acción y empezaron a teorizar sobre las condiciones para la democratización, los procesos por los que se produce, y, por supuesto, los problemas de consolidación de los nuevos regímenes democráticos. Estos trabajos ampliaron considerablemente el conocimiento de los procesos de democratización y la comprensión general de dichos procesos.¹⁸

A mediados de los años ochenta, las transiciones democráticas también produjeron una ola de optimismo respecto del futuro de la democracia. El comunismo era juzgado, con gran certeza, como "el gran fracaso", según una frase de Zbigniew Brzezinski. Otros iban más lejos al argumentar que "el agotamiento de los sistemas

alternativas viables" significaba "la indiscutible victoria del liberalismo económico y político". "¡Es el triunfo de la democracia!", era el grito de otros. El optimismo respecto de la democracia, decía un tercero, "tiene más fundamentos que el pesimismo que reinaba en 1975".¹⁴ Realmente, los contrastes en la perspectiva entre mediados de 1970 y finales de los 80 acerca del futuro de la democracia difícilmente habrían podido ser más notorios.

Esos vaivenes de la opinión informada volvieron a agitar de nuevo las dudas hacia los puntos clave de las relaciones entre la democracia política y su desarrollo histórico. Los temas más polémicos fueron la extensión y la permanencia de la democracia. ¿Existe un movimiento universal, irreversible y a largo plazo del sistema político de la democracia, como decían Tocqueville y Bryce, en el mundo? ¿O la democracia política es una forma de gobierno limitada, con unas pocas excepciones, a una minoría de sociedades en el mundo, que son ricas y/o occidentales? ¿O la democracia política es un sistema alternativo para un número sustancial de países, una forma de gobierno que alterna con otras formas diversas de autoritarismo?

Estas características, ¿son importantes?

Algunos argumentan que no lo son, sobre la base de que no constituye una gran diferencia para un pueblo o sus vecinos si un país está gobernado democráticamente o no. Una importante producción académica sugiere, por ejemplo, que las políticas públicas vienen en gran parte determinadas por el nivel de desarrollo económico de un país más que por la naturaleza de su régimen. La corrupción, la ineficiencia, la incompetencia y el predominio de determinados intereses minoritarios están más relacionados con el conjunto de la sociedad que con su forma de gobierno. Los libros de política comparada todavía comienzan con esta afirmación: "La distinción política más importante entre los países concierne a la calidad de su gobierno más que a su forma".²⁰

Hay cierta verdad en estos argumentos. La forma de gobierno no es lo único importante en un país, ni siquiera lo más importante. La distinción entre orden y anarquía es más decisiva que la distinción entre democracia y dictadura. Y esta distinción es también crucial por varias razones.

En primer lugar, la democracia política se asocia estrechamente con la libertad de los individuos. Las democracias pueden abusar, y han abusado, de los derechos y de las libertades individuales, y un sistema autoritario bien regulado puede proporcionar un alto grado de seguridad y orden para sus ciudadanos. Sin embargo, la correlación entre la existencia de la democracia y la existencia de la libertad individual es grande. Además, esta última es en

alguna medida un componente esencial de la primera. Inversamente, el efecto a largo plazo de la democracia política consiste probablemente en ampliar y profundizar la libertad individual. La libertad es, en un sentido, la virtud peculiar de la democracia. Si a uno le preocupa la libertad como un valor social principal, también debería preocuparle el destino de la democracia.

En segundo lugar, estabilidad política y forma de gobierno son, como hemos señalado, dos variables diferentes. Incluso están interrelacionadas. A menudo las democracias están desgovernadas, pero no son frecuentemente violentas. En el mundo moderno, los sistemas democráticos tienden a estar menos sujetos a la violencia civil que los no democráticos. Los gobiernos democráticos usan mucho menos violencia contra sus ciudadanos que los no democráticos. Las democracias también proporcionan canales de expresión aceptados para la expresión de la discrepancia y de la oposición dentro del sistema. De esta manera, tanto el gobierno como la oposición tienen menores incentivos para usar la violencia entre ellos. La democracia también contribuye a la estabilidad, al proporcionar oportunidades regulares de cambiar los líderes políticos y las políticas públicas. En las democracias, difícilmente los cambios ocurren notoriamente de la noche a la mañana, casi siempre son moderados y graduales. Los sistemas democráticos son mucho más resistentes a las grandes erupciones revolucionarias que los autoritarios. La revolución, como dijo el Che Guevara, no puede ocurrir contra un gobierno que "ha llegado al poder a través de alguna forma de voto popular, fraudulento o no, y mantiene al menos una apariencia de legalidad constitucional".

En tercer lugar, la expansión de la democracia tiene implicaciones para las relaciones internacionales. Históricamente, las democracias han llevado a cabo guerras tan a menudo como los países autoritarios. Los países autoritarios han luchado contra los democráticos, y han luchado unos contra otros, desde principios del siglo XIX hasta 1990. Sin embargo, las democracias, con algunas excepciones sin importancia o formales, no luchan contra otras democracias.²² En la medida en que este fenómeno continúe, la expansión de la democracia significa la expansión de una zona de paz en el mundo. Sobre la base de la experiencia del pasado, un mundo decididamente democrático es casi un mundo relativamente libre de violencia internacional. Si China y la Unión Soviética, especialmente, se convirtieran en democracias como las otras grandes potencias, la probabilidad de violencia entre los grandes estados se reduciría enormemente.

Por otra parte, un mundo permanentemente dividido es casi un mundo violento. El desarrollo de las comunicaciones y de la

economía está intensificando la interacción entre los países. En 1858 Abraham Lincoln dijo que "Una casa dividida no puede mantenerse. Este gobierno no puede mantenerse de forma duradera medio esclavo y medio libre". El mundo, a fines del siglo XX, no es una casa particular, sino que se está integrando cada vez más. La interdependencia es el signo de los tiempos. ¿Cómo puede durar un mundo crecientemente interdependiente, cuando es en parte democrático y en parte autoritario?

Por último, y más directamente, el futuro de la democracia en el mundo tiene una importancia especial para los norteamericanos. Los Estados Unidos son el primer país democrático en el mundo moderno, y su identidad como nación es inseparable de su compromiso con los valores liberales y democráticos. Otras naciones pueden cambiar fundamentalmente sus sistemas políticos, y continuar su existencia como naciones. Los Estados Unidos no tienen esa opción. De aquí que los norteamericanos tengan un particular interés en el desarrollo de un entorno universal favorable a la democracia.

De este modo, el futuro de la libertad, la estabilidad y la paz, y los Estados Unidos dependen en alguna medida de la estabilidad de la democracia. Este trabajo no intenta predecir ese futuro. Intenta iluminarlo por medio del análisis de la ola de democratización que comenzó en 1974. Intenta analizar las causas de esta serie de transiciones (capítulo 2), los procesos por los que estas transiciones ocurrieron y las estrategias de los que sostienen y los que se oponen a la democracia (capítulos 3 y 4), y los problemas a los que se enfrentan las nuevas democracias (capítulo 5). Termina con algunas especulaciones sobre el futuro de posteriores expansiones de los regímenes democráticos en el mundo (capítulo 6).

Al abordar estos temas, he usado las teorías sociales existentes y las generalizaciones en un esfuerzo por ver cuáles pueden servir para explicar las recientes transiciones. Sin embargo, este libro no es un intento de desarrollar una teoría general de las condiciones básicas para la democracia o los procesos de democratización. No es un intento de explicar por qué algunos países han sido democráticos durante más de un siglo mientras que otros han permanecido bajo dictaduras. Su propósito es más modesto: intentar explicar por qué, cómo y con qué consecuencias un grupo de las más cercanas transiciones democráticas contemporáneas sucedieron entre 1970 y 1980, y comprender lo que estas transiciones puedan sugerirnos sobre el futuro de la democracia en el mundo.

¿COMO? LOS PROCESOS DE DEMOCRATIZACION

¿Cómo ocurrió la tercera ola de democratización? El porqué y el cómo de la democratización están entrelazados pero, a estas alturas del análisis, el énfasis cambia del primero al último, de las causas a los procesos: los caminos por los que los líderes políticos y los funcionarios terminaron con los sistemas autoritarios en las décadas de 1970 y 1980 y crearon otros democráticos. Las vías del cambio fueron diversas, como lo fueron los responsables originarios de facilitar el cambio. Todavía más, los puntos iniciales y finales del proceso fueron asimétricos. Existen obvias diferencias entre los regímenes democráticos: algunos son presidenciales, otros parlamentarios, algunos consiguen la mezcla de ambos, estilo De Gaulle; algunos también son bipartidistas, otros multipartidistas, y existen diferencias importantes en la naturaleza y la fuerza de los partidos. Estas diferencias son significativas para la estabilidad de los sistemas democráticos que se crearon, pero no tienen gran importancia en los procesos de democratización.¹ De mayor importancia resulta el hecho de que, en todos los regímenes democráticos, los principales miembros del gobierno sean elegidos a través de elecciones competitivas en las que el grueso de la población pueda participar. De este modo, los sistemas democráticos tienen una base institucional común que establece su identidad. Los regímenes autoritarios —tal como usamos el término en este estudio— se definen simplemente por la ausencia de esta base institucional. Aparte de no ser democráticos, pueden tener poco

más en común. En consecuencia, será necesario comenzar la discusión del cambio en los regímenes autoritarios identificando las diferencias que existen entre ellos, y la importancia de dichas diferencias en los procesos de democratización. El análisis, de esta manera, se traslada a la naturaleza de aquellos procesos y las estrategias empleadas por democratizadores y antidemócratas. El capítulo siguiente concluye la consideración de "cómo" con una discusión sobre algunos rasgos propios de la tercera ola de democratizaciones.

Regímenes autoritarios

Históricamente, los regímenes no democráticos han adoptado una amplia variedad de formas. Los regímenes democratizados en la primera ola eran por lo general monarquías absolutas, aristocracias feudales persistentes y los estados sucesores de los imperios continentales. Los democratizados en la segunda ola fueron estados fascistas, colonias y dictaduras militares personalistas, y a menudo habían tenido alguna experiencia democrática previa. Los regímenes que adoptaron la democracia en la tercera ola corresponden generalmente a los tres grupos: sistemas de un solo partido, regímenes militares y dictaduras personalistas.

Los sistemas de un solo partido fueron creados por una revolución o por la imposición soviética, e incluyen a los países comunistas, más Taiwán y México (con Turquía, que adaptó este modelo antes de su segunda ola de democratización, en los años cuarenta). En estos sistemas, el partido monopolizaba totalmente el poder, el acceso a éste era a través de la organización partidista y el partido legitimaba ideológicamente su gobierno. A menudo, estos sistemas lograron un nivel relativamente elevado de institucionalización política.

Los regímenes militares fueron creados por golpes de estado que reemplazaban a gobiernos democráticos o civiles. En ellos, los militares ejercían el poder sobre una base institucional, con los líderes militares gobernando de manera colegiada como una junta, o haciendo circular las posiciones gubernamentales más elevadas entre los generales de más alta graduación. Los regímenes militares existieron en gran número en Latinoamérica (donde algunos se aproximaron al modelo burocrático-autoritario), y también en Grecia, Turquía, Pakistán, Nigeria y Corea del Sur.

Las dictaduras personalistas fueron el tercer grupo, y con mayores diferencias entre sí, de los sistemas no democráticos. La característica distintiva de una dictadura personalista es que el

líder individual es la fuente de autoridad, y que el poder depende del acceso a él, su cercanía, su dependencia y apoyo directo. Esta categoría incluye a Portugal bajo Salazar y Caetano, España bajo Franco, Filipinas bajo Marcos, India bajo Indira Ghandi y Rumania bajo Ceaucescu. Las dictaduras personalistas tienen diversos orígenes. Las de Filipinas e India fueron el resultado de golpes de estado. Las de Portugal y España comenzaron con golpes militares (en el último caso condujo a la guerra civil), con dictadores que a continuación establecieron las bases de poder independientemente de los militares. En Rumania, la dictadura personalista se desarrolló a partir del sistema de partido único. La dictadura de Pinochet en Chile se originó como un régimen militar, pero se convirtió en una dictadura personalista debido a su prolongada posesión del poder y sus diferencias y su predominio sobre los líderes militares. Algunas dictaduras personalistas, como las de Marcos y Ceaucescu, o las de Somoza, Duvalier, Mobutu y el sha, ejemplifican el modelo de Weber de regímenes sultanizados, caracterizados por patrocinio, nepotismo, antigenuismo y corrupción.

Los sistemas de partido único, los regímenes militares y las dictaduras personalistas suprimieron tanto la competencia como la participación. El sistema de Sudáfrica difirió en que estaba basado en una oligarquía racial, con más del 70 % de la población excluida de la política, pero con una intensa y limpia competencia entre la comunidad blanca gobernante. La experiencia histórica sugiere que la democratización avanza más fácilmente si la competencia se expande antes que la participación.³ Si esto fuera cierto, las perspectivas de éxito de una democratización fueron más grandes en Sudáfrica que en países con otro tipo de sistema autoritario. El proceso en Sudáfrica sería, en alguna medida, similar a las democratizaciones europeas del siglo XIX, en las que el objetivo central era la ampliación del sufragio y el establecimiento de una política menos exclusiva. Sin embargo, en estos casos la exclusión estaba basada en factores económicos, no raciales. No obstante, los sistemas jerárquicos comunales históricamente han sido muy resistentes a los cambios pacíficos.⁴ La competencia en el seno de la oligarquía favoreció de esta manera el éxito de la democratización en Sudáfrica; la definición racial de aquella oligarquía creó problemas para la democratización.

Los regímenes particulares no siempre pueden ser claramente clasificados dentro de las categorías particulares. A comienzos de los años ochenta, por ejemplo, Polonia combinó elementos del sistema de partido único, ya en decadencia, y de un sistema militar basado en la ley marcial presidido por un oficial militar que

Cuadro 3.1
Los regímenes autoritarios y los procesos
de liberalización y democratización, 1974-90

Procesos	Regímenes			
	Partido único	Personal	Militar	Oligarquía racial
Transformación	(Taiwan) Hungría (México) (URSS) Bulgaria	España India Chile	Turquía Brasil Perú Ecuador Guatemala Nigeria* Paquistán Sudán*	
16	5	3	8	
Traspaso	Polonia Checoslovaquia Nicaragua Mongolia	(Nepal)	Uruguay Bolivia Honduras El Salvador Corea	Sudáfrica
11	4	1	5	1
Reemplazo	Alemania or.	Portugal Filipinas Rumanía	Grecia Argentina	
6	1	3	2	
Intervención	Granada		(Panamá)	
2	1		1	
Totales	35	11	7	16
				1

Nota: El principal criterio de democratización es la selección de un gobierno a través de unas elecciones abiertas, competitivas, completamente participativas, libremente administradas.

* Los paréntesis indican un país que estaba significativamente liberalizado, pero no democratizado, en 1990.

* Indica un país que regresó al autoritarismo.

era también secretario del Partido Comunista. El sistema comunista rumano (como su contrapartida en Corea del Norte) comenzó siendo de partido único, pero en los años ochenta evolucionó hacia una dictadura personal sultanística. El régimen chileno entre 1973 y 1989 era en parte un régimen militar, pero también, en contraste con los otros regímenes militares sudamericanos, durante toda su existencia tuvo solamente un líder, que desarrolló otras fuentes de poder. Por ello, presentó muchas de las características de una dictadura personalista. Por otra parte, la dictadura de Noriega en Panamá estaba muy personalizada, pero dependía casi por completo del poder militar. En consecuencia, la clasificación del cuadro 3.1 debe verse como una aproximación a grandes rasgos. Cuando un régimen ha combinado elementos de dos tipos lo hemos clasificado en términos de lo que parece ser su estilo dominante en el momento de la transición democrática.

En la segunda ola, la democratización ocurrió en gran medida a través de imposiciones extranjeras y de la descolonización. En la tercera ola, como ya hemos visto, estos dos procesos fueron menos significativos, limitados antes de 1990 a Granada, Panamá y varias colonias relativamente pequeñas, que eran las últimas que dependían de Gran Bretaña, casi en su mayoría en el área caribeña. Mientras las influencias externas fueron a menudo causas significativas de la tercera ola de democratizaciones, los procesos en sí mismos fueron aplastantemente autóctonos. Podemos situarlos a lo largo de un baremo en función de la importancia relativa de los gobiernos y grupos de oposición como fuentes de democratización. Para los propósitos de este análisis, resulta útil agrupar los casos en tres amplios tipos de procesos. La transformación (o, en palabras de Linz, *reforma*) ocurrió cuando las elites en el poder tomaron las riendas del proceso hacia la democracia, y el régimen autoritario se quiebra o es interrumpido. Lo que podría ser llamado traspaso o *"ruptura"* se ha producido cuando la democratización vino a grandes rasgos de unir la acción del gobierno con los grupos de oposición.* En realidad, en todos los casos tanto los

* Por razones que están de forma indudable profundamente arraigadas en la naturaleza humana, los estudiosos a veces tienen las mismas ideas, pero prefieren usar diferentes palabras para designarlas. Mi división tripartita de los procesos de transición coincide con la de Donald Shore y Scott Mainwaring, pero nosotros tenemos nuestros propios nombres para aquellos procesos:

Huntington		Linz		Shore/Mainwaring
(1) transformación	=	reforma	=	transacción
(2) reemplazo	=	ruptura	=	ruptura/colapso
(3) traspaso	=	—	=	liberación

grupos en el poder como fuera de él desempeñan algunos roles, y aquellas categorías simplemente distinguen la relativa importancia de gobierno y oposición.

Como sucede con los tipos de régimen, los casos históricos de cambio de régimen no entran necesariamente en las categorías teóricas. Casi todas las transiciones, no solamente los reemplazos, implican alguna negociación —explícita o implícita, abierta o encubierta— entre el gobierno y los grupos de oposición. A su vez, las transiciones empiezan siendo de un tipo y acaban siendo de otro. A comienzos de los años ochenta, por ejemplo, P. W. Botha apareció como el iniciador de un proceso de transformación en Sudáfrica y su sistema político, pero se detuvo poco antes de democratizarlo. Confrontado con un contexto político diferente, su sucesor, F. W. de Klerk, viró hacia un proceso de desplazamiento y negociación con el principal grupo opositor. De manera similar, los investigadores están de acuerdo en que el gobierno brasileño inició y controló el proceso de transición durante muchos años. Algunos argumentan que se perdió el control de ese proceso como resultado de la movilización popular y la represión de 1979-80; otros, sin embargo, señalan el éxito del gobierno en resistir las fuertes exigencias de la oposición en pro de elecciones presidenciales directas a mediados de los años ochenta. Cada caso histórico combina elementos de dos o más procesos de transición. En realidad, cada caso histórico, sin embargo, se aproxima más claramente a un tipo de proceso que a otros.

¿Como se relaciona la naturaleza del régimen autoritario con la naturaleza del proceso de transición? Como sugiere el cuadro 2.1, no hay una relación puntual, aunque lo primero haya tenido consecuencias para lo último. Con tres excepciones, todas las transiciones de regímenes militares implican transformaciones o reemplazos. En las tres excepciones —Argentina, Grecia y Panamá— los regímenes militares sufrieron derrotas militares, y se hundieron como consecuencia. En otros lugares, los gobernantes militares tomaron la iniciativa, a veces en respuesta a la presión popular y de la oposición para producir otros cambios en el régimen. Los gobernantes militares estaban en mejor posición para terminar sus

regímenes que los líderes de otros regímenes. En realidad, los líderes militares nunca se definieron como gobernantes permanentes de sus países. Ellos sostuvieron la expectativa de que, una vez que hubieran corregido los males que los habían llevado a tomar el poder, lo dejarían y regresarían a sus funciones militares normales. Los militares tenían un rol permanente institucional distinto de la política y el gobierno. En determinado momento, en consecuencia, los líderes militares (distintos de los de Argentina, Grecia y Panamá) decidieron que había llegado la hora de iniciar el regreso al gobierno democrático civil, o bien negociar su alejamiento del poder con los grupos opositores. Casi siempre esto sucedió después que ocurriera por lo menos un cambio en la cúpula del régimen militar.⁴

Los líderes militares plantearon invariablemente dos condiciones o "salidas garantizadas" para su abandono del poder. Primero, no habría persecuciones, castigos u otras represalias contra los oficiales militares por ninguno de los actos que hubieran cometido cuando estaban en el poder. Segundo, se respetarían los roles institucionales y la autonomía del ejército incluyendo su responsabilidad por la seguridad nacional, su protagonismo en los ministerios gubernamentales concernientes a la seguridad, y a veces su control de la industria armamentística y otras empresas económicas tradicionalmente de ámbito militar. La posibilidad de los militares de asegurar el acuerdo para su retirada con los líderes políticos civiles en estas condiciones dependió de su poder relativo. En Brasil, Perú y otros procesos de transformación los líderes militares controlaron el proceso, y los líderes políticos civiles tuvieron poco margen de elección, pero accedieron a las demandas de los militares. Donde el poder relativo era similar como en Uruguay, las negociaciones plantearon modificaciones a las exigencias militares. Los líderes militares de Grecia y Argentina pidieron las mismas garantías. Sus exigencias, sin embargo, fueron rechazadas por los líderes civiles, y tuvieron que conformarse con una virtual rendición del poder sin condiciones.⁵

De este modo, fue fácil para los gobernantes militares dejar el poder y recuperar sus roles profesionales. La otra cara de la moneda, sin embargo, es que también pudo ser relativamente fácil para ellos regresar al poder cuando sus exigencias y sus propios intereses fueron garantizados. El triunfo de un golpe militar en un país vuelve imposible que los líderes políticos y militares ignoren la posibilidad de un segundo. La tercera ola de democracias que sucedió a los regímenes militares comenzó su existencia bajo esta amenaza.

La transformación y el reemplazo también caracterizaron las

Vease Juan J. Linz, "Crisis, Breakdown, and Reequilibration", en *The Breakdown of Authoritarian Regimes*, Juan J. Linz y Alfred Stepan (comps.) (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978), pág. 35; Donald S. Moore y Scott Mainwaring, "Transitions Through Transition: Democratization in Brazil and Spain", en *Political Liberalization in Brazil: Dynamics, Dilemmas, and Future Prospects*, Wayne A. Schuler (comp.) (Boulder, Colorado, Westview Press, 1986), pp. 177-79.

transiciones de los sistemas de partido único a la democracia a lo largo de 1989, excepto las de Alemania oriental y Granada. Los regímenes de partido único tenían un marco institucional y una legitimidad ideológica que los diferenciaban tanto de los regímenes militares como de las democracias. También tenían una sensación de pertenencia que las distinguía de los regímenes militares. La característica distintiva de los sistemas de partido único era la íntima interacción entre partido y estado. Esto creó dos clases de problemas, institucionales e ideológicos, en la transición a la democracia.

Los problemas institucionales fueron más graves en los estados con partido leninista. En Taiwán, como en los países comunistas, la separación del partido y el estado fue "el cambio más grande en el partido leninista" en el proceso de democratización.⁶ En Hungría, Checoslovaquia, Polonia y Alemania oriental las previsiones constitucionales para "el papel dirigente" del Partido Comunista tenían que ser derogadas. En Taiwán, semejantes "previsiones temporales" se añadieron a la Constitución en 1950, y también cambiaron. En todos los sistemas de partido leninista, los mayores problemas hacían referencia a la propiedad de haberes físicos y financieros: ¿perteneían al partido o al estado? La apropiada disposición de aquellos haberes también se cuestionó: ¿debían ser retenidos por el partido, nacionalizados por el gobierno, vendidos por el partido siguiendo órdenes o distribuidos de manera equitativa entre los grupos sociales y políticos? En Nicaragua, por ejemplo, después de perder las elecciones en febrero de 1990, el gobierno sandinista aparentemente decidió con rapidez "transferir importantes bienes de propiedad del gobierno a manos sandinistas". "Se están vendiendo casas y vehículos a ellos mismos", dijo un empresario antisandinista.⁷ Se argumentaron cosas semejantes sobre las disposiciones gubernamentales sobre sus propiedades favorables al Partido Comunista cuando Solidaridad estaba a punto de hacerse cargo del gobierno en Polonia. (En un proceso paralelo, en Chile, el gobierno de Pinochet, cuando estaba a punto de dejar el poder, transfirió a los militares propiedades y archivos que habían pertenecido al ámbito estatal.)

En algunos países hubo que desmantelar las milicias o cayeron bajo el control del gobierno, y en casi todos los estados de partido único hubo que despolitizar a las fuerzas armadas regulares. En Polonia, como en la mayoría de los países comunistas, por ejemplo, todos los oficiales del ejército debían ser miembros del Partido Comunista; en 1989, sin embargo, los oficiales del ejército polaco presionaron al Parlamento para que prohibiera a los oficiales ser miembros de algún partido político.⁸ En Nicaragua, el Ejército

Popular Sandinista había sido el ejército del movimiento, pero se convirtió también en el ejército del estado, y entonces debió conformarse con ser sólo esto último. También fue un tema muy controvertido si las células del partido dentro de las empresas económicas subsistirían. Finalmente, donde quedó el partido en el poder, se planteó la pregunta de la relación entre sus líderes en el gobierno y los cuerpos de la cúpula partidista, como el Politburó y el Comité Central. En el estado leninista, el segundo dictaba la política al primero. Aun esta relación era difícilmente compatible con la supremacía de cuerpos parlamentarios electos y gabinetes responsables en un estado democrático.

El otro grupo significativo de problemas era ideológico. En un sistema de partido único, la ideología del partido definía la identidad estatal. De esta manera, oponerse al partido significaba traicionar al estado. Para legitimizar la oposición al partido era necesario establecer alguna otra forma de identidad para el estado. Este problema se manifestó en tres contextos. Primero, en Polonia, Hungría, Checoslovaquia, Rumania y Bulgaria, el gobierno y la ideología comunista habían sido impuestos por la Unión Soviética. La ideología no era esencial para definir la identidad del país. En realidad, en al menos tres de esos países el nacionalismo se oponía al comunismo. Cuando los Partidos Comunistas en aquellos países levantaron sus exigencias de un gobierno totalmente basado en aquella ideología, los países redefinieron ellos mismos su condición de "repúblicas" en vez de "repúblicas populares" y restablecieron el nacionalismo, más que como una ideología, como base del estado. Estos cambios ocurrieron así de manera relativamente fácil.

Segundo, varios sistemas de partido único, donde la democratización se convirtió en un objetivo, habían sido creados por revoluciones nacionales. En estos casos —China, México, Nicaragua y Turquía— la naturaleza y los propósitos del Estado fueron definidos por la ideología del partido. En China, el régimen aceptó de manera acérrima su ideología e identificó la oposición democrática al comunismo como la traición al estado. En Turquía, el gobierno adoptó una política incierta y ambivalente hacia los grupos islámicos que desafiaban las bases seculares del estado kemalista. En México, la dirección del Partido Revolucionario Institucional (PRI) mantuvo puntos de vista comparables en relación con el desafío del partido de oposición —Partido Acción Nacional (PAN)— al carácter revolucionario, socialista y corporativista del estado del PRI. En Nicaragua, la ideología sandinista era la base no sólo del programa del partido sino también de la legitimidad del estado creado por la revolución nicaragüense.

Tercero, en algunas instancias la ideología del partido único

definió a su vez la naturaleza del estado y su avance geográfico. En Yugoslavia y en la Unión Soviética, la ideología comunista proporcionó la legitimidad ideológica para cohesionar estados multinacionales. Si la ideología fuera rechazada, la base para el estado desaparecería, y cada nacionalidad podría reclamar legítimamente su propio estado. En Alemania oriental el comunismo proporcionó la ideología básica para crear un estado diferente; cuando la ideología fue abandonada, la razón de ser de un estado germánico-oriental desapareció. La ideología del Kuomintang (KMT) definió al gobierno de Taiwán como el gobierno de China, y el régimen consideró a los individuos que apoyaban a un Taiwán independiente como subversivos. El problema aquí fue menos serio que en los tres casos precedentes porque la ideología legitimaba una aspiración más que una realidad. En realidad, el gobierno del KMT funcionó como el gobierno más competente de Taiwán, aunque a sus propios ojos su legitimidad dependía del mito de que era el gobierno legítimo de toda China.

Cuando los militares abandonan el control del gobierno, no abandonan el control de los instrumentos de violencia con los que podrían volver a asumir el control gubernamental. Sin embargo, la democratización del sistema de partido único significa que el partido monopolizador arriesga su control del gobierno y se convierte en un partido más que compete en un sistema multipartidista. En este sentido, cuando abandonan el poder su separación de éste es menos completa que en el caso de los militares. El partido sigue siendo un factor político. Derrotado en las elecciones de 1990, el sandinismo podría esperar "combatir otra vez un día cercano", y volver al poder por el camino electoral.⁸ En Bulgaria y Rumania los partidos comunistas ganaron las elecciones; en los otros países de Europa oriental tuvieron por lo menos expectativas de participar en una coalición de gobierno alguna vez en el futuro.

Después de la democratización, un anterior partido monopolizador no está en mejor situación que cualquier otro partido político para reinstaurar un sistema autoritario. El partido abandona su monopolio de poder, pero no la oportunidad de competir por el poder por vía electoral. Cuando vuelven a los cuarteles, los militares abandonan el poder, pero también conservan la capacidad de recuperarlo por medios no democráticos. Por lo tanto, la transición del sistema de partido único a la democracia es probablemente más difícil que la transición de un régimen militar a la democracia, pero posiblemente es también más permanente.⁹ Las dificultades de transformar el sistema de partido único se ejemplifican en el hecho de que, en 1990, los líderes de tales regímenes en Taiwán, México y la Unión Soviética ya iniciaron la liberalización

de sus regímenes, pero se mueven todavía lentamente hacia la democratización completa.

Los líderes de las dictaduras personalistas se resignan con menor facilidad que los de los gobiernos militares y los de los sistemas de partido único a dejar el poder voluntariamente. Los dictadores personalistas, tanto en los países que transitan hacia la democracia como en los que no, por lo general intentan permanecer en el poder tanto como puedan. A menudo esto crea tensiones entre un sistema político de base limitada y un estado y una sociedad crecientemente complejos y modernos.¹⁰ Esto también ocasiona la caída violenta del dictador, como sucedió en Cuba, Nicaragua y Haití e Irán, y el reemplazo del dictador por otro régimen autoritario. En la tercera ola de democratización, pronunciamientos similares motivaron la caída de los dictadores de Portugal, Filipinas y Rumania. En España el dictador murió, y su sucesor dirigió un caso clásico de transformación democrática desde el poder. En India y Chile, los líderes en el poder convocaron ellos mismos a elecciones, en la aparente pero equivocada creencia de que los votantes los confirmarían en su cargo. Cuando esto no ocurrió, ellos, menos Marcos y Noriega, aceptaron el veredicto electoral. En los casos de los regímenes sultanísticos, las transiciones a la democracia fueron complicadas por la debilidad de los partidos políticos y otras instituciones. Las transiciones de las dictaduras personalistas a la democracia ocurren, por lo tanto, cuando el dictador fundador muere y sus sucesores deciden la democratización, cuando el dictador es destituido, y cuando él o ella calculan mal el apoyo que podrían obtener en unas elecciones.

PROCESOS DE TRANSICIÓN

La tercera ola de transiciones fue un conjunto de procesos políticos complejos que implicaron gran variedad de grupos de lucha por el poder, por la democracia y en contra de ella, y también por otros objetivos. Sobre la base de sus actitudes hacia la democratización, los principales participantes en los procesos fueron ultraconservadores, reformistas liberales, reformistas democráticos y extremistas revolucionarios. En los sistemas autoritarios no comunistas, los miembros del gobierno que se oponen a la democratización eran normalmente percibidos como derechistas, fascistas y nacionalistas. Los miembros de la oposición opuestos a la democratización eran normalmente izquierdistas, revolucionarios y marxistas-leninistas. Los partidarios de la democracia, tanto en el gobierno como en la oposición, podrían ser concebidos como

ocupando una posición intermedia en el continuo izquierda-derecha. En los sistemas comunistas, la izquierda y la derecha están menos claramente diferenciados. Los ultraconservadores eran juzgados normalmente como stalinistas o breznevistas.

Actitudes hacia la democracia			
En contra		A favor	
Gobierno		Democratizadores	Liberales
			Ultraconservadores
Oposición	Radicales	Democráticos	
	Extremistas	Moderados	

Figura 3.1. Grupos políticos implicados en la democratización

Dentro de la oposición, los oponentes extremistas de la democracia eran izquierdistas no revolucionarios, o a menudo grupos nacionalistas hildados de izquierdistas.

Dentro de la coalición gubernamental, algunos grupos actuaban a veces en favor de la democratización, mientras que otros se oponían a ella, y otros admitían reformas o una liberalización limitada (véase el cuadro 3.1). Por lo general, las actitudes de la oposición hacia la democracia también estuvieron divididas. Los que apoyaban la dictadura existente siempre se oponían a la democracia; los oponentes de la dictadura a menudo se oponían a la democracia. Sin embargo, casi invariablemente usaron la retórica democrática en sus esfuerzos por reemplazar el régimen autoritario existente por otro a su gusto. De esta manera los grupos comprometidos en las políticas de democratización tenían a la vez objetivos comunes y conflictivos. Los reformistas y ultraconservadores se dividen en relación con su postura hacia la liberalización y democratización, pero presumiblemente tenían un interés común por limitar el poder de los grupos de oposición. Los moderados y radicales tenían un interés común por derrocar el régimen existente y obtener el poder, pero no estaban de acuerdo sobre qué clase de nuevo régimen debían crear. Los reformistas y los moderados tenían un interés común por crear una democracia, pero estaban divididos respecto de cómo limitar los costos de su creación y cuánto poder en su seno habría que repartir. Ultraconservadores

y radicales estaban totalmente en desacuerdo en relación con el tema de quién gobernaría, pero tenían un interés común por debilitar a los grupos centristas democráticos y polarizar el panorama político de la sociedad.

Las actitudes y los objetivos de individuos y grupos particulares cambiaron en sincronía con los procesos de democratización. Si la democratización no produjo los peligros que ellos temían, la gente que había sido reformista-liberal o hasta ultraconservadora llegó a aceptar la democracia. De manera similar, la participación en los procesos de democratización pudo llevar a los miembros de los grupos de oposición extremista a moderar sus tendencias revolucionarias y aceptar las restricciones y las oportunidades que ofrecía la democracia.

El poder relativo de cada grupo ocultó la naturaleza del proceso de democratización, y a veces cambió durante dicho proceso. Si los ultraconservadores dominaban el gobierno, y los extremistas la oposición, la democratización era imposible. Así, por ejemplo, donde un dictador personalista de izquierda decidió aferrarse al poder tuvo que enfrentarse con una oposición dominada por marxistas-leninistas. Por supuesto, la transición a la democracia venía facilitada por la circunstancia de que grupos pro democráticos dominaran a la vez el gobierno y la oposición. Sin embargo, las diferencias de poder entre reformistas y moderados conformaron el curso del proceso. En 1976, por ejemplo, la oposición española exigió un completo "cambio democrático" o ruptura con el régimen franquista, y la creación de un gobierno provisional y una asamblea constitucional para formular un nuevo orden constitucional. Sin embargo, Adolfo Suárez tuvo bastante poder para llevar a cabo este cambio, y dirigir la ardua democratización a través de los mecanismos constitucionales franquistas.¹¹ Si los grupos democráticos eran fuertes en la oposición pero no en el gobierno, la democratización dependía de hechos que minaran al gobierno y llevaran a la oposición al poder. Si los grupos democráticos eran mayoría en la coalición de gobierno pero no en la oposición, el esfuerzo democratizador podía ser llevado a cabo por la violencia insurgente y por una creciente ansiedad por asallar el poder por parte de los ultraconservadores, que posiblemente llevara a un golpe de estado.

Las tres interacciones cruciales en los procesos de democratización son las que se dan entre gobierno y oposición, reformistas y extremistas en la coalición de gobierno, y extremistas y moderados en la oposición. En todas las transiciones, estas tres interacciones básicas juegan algún papel. Sin embargo, la relativa importancia y el carácter conflictivo o de cooperación de estas interacciones

varían al contrastarlos con la naturaleza del proceso de transición. En las transformaciones, la interacción entre reformistas y ultraconservadores en el seno de la coalición gubernamental fue de vital importancia, y la transformación solamente sucedió cuando los reformistas fueron más fuertes que los ultraconservadores, si el gobierno fue más fuerte que la oposición y si los moderados fueron más fuertes que los extremistas. Cuando se produjeron las transformaciones, los opositores moderados fueron a menudo incluidos en la coalición de gobierno, mientras que los grupos ultraconservadores que se oponían a la democratización desertaron. En los reemplazos fueron importantes las interacciones entre gobierno y oposición y entre moderados y extremistas; al final la oposición debió ser más fuerte que el gobierno y los moderados más que los extremistas. Una sucesiva desertión de los grupos llevó a menudo a la caída del régimen y a la instauración del sistema democrático. En los trasposos, la interacción principal fue entre reformistas y moderados; ambos tenían un poder bastante aproximado y la posibilidad de dominar los grupos antidemocráticos en su ámbito, ya sea de gobierno o de oposición. En algunos trasposos, el gobierno y la oposición anterior se pusieron de acuerdo para compartir al menos temporalmente el poder.

Transformaciones

En las transformaciones, los que están en el poder en los regímenes autoritarios desempeñan el papel decisivo en el fin de estos regímenes y su cambio por un sistema democrático. La línea entre las transformaciones y los reemplazos es sinuosa, y algunos casos podrían ser legítimamente clasificados en una y otra categoría. En general, sin embargo, las transformaciones explican aproximadamente dieciséis de treinta y cinco transiciones de la tercera ola que ocurrieron o que parecieron iniciarse a fines de los años ochenta. Aquellos dieciséis casos de liberalización o democratización incluyeron cambios de cinco sistemas de partido único, tres dictaduras personalistas y ocho regímenes militares. La transformación requiere que el gobierno sea más fuerte que la oposición. En consecuencia, ocurrió en regímenes militares bien establecidos, donde los gobiernos controlaban claramente los medios de presión, a medias con la oposición y/o con sistemas autoritarios que habían tenido buenos resultados económicos, como en España, Brasil, Taiwán, México y, en comparación con otros estados comunistas, Hungría. Los líderes de aquellas naciones tuvieron el poder de conducir sus países hacia la democracia, si ellos lo querían. En

todos los casos, la oposición era, al menos al comienzo del proceso, marcadamente más débil que el gobierno. En Brasil, por ejemplo, como Stepan observa, cuando "comenzó la liberalización no hubo una política de oposición significativa, ni crisis económica ni colapso del aparato represivo debido a una derrota militar".¹¹ En Brasil y otros lugares, la gente mejor situada para terminar con el régimen militar eran los líderes de ese mismo régimen, y ellos lo hicieron.

Los casos típicos de transformación fueron España, Brasil y, entre los regímenes comunistas, Hungría. El caso más importante, si se materializa, será la Unión Soviética. La transición brasileña fue "liberalización desde arriba", o "liberalización iniciada desde el régimen".¹² Las dos transiciones difirieron significativamente. En España "era una cuestión de elementos reformistas asociados con la dictadura en el poder, que iniciaron los procesos de cambio político desde dentro del régimen establecido".¹³ Sin embargo, las dos transiciones difirieron significativamente en cuanto a su duración. En España, en menos de tres años y medio después de la muerte de Franco un primer ministro democratizador reemplazó a otro liberalizador; la legislatura franquista había votado el fin del régimen; las reformas políticas habían sido respaldadas en un referéndum; los partidos políticos (incluido el Partido Comunista) fueron legalizados; se eligió una nueva asamblea; se diseñó una Constitución democrática y fue aprobada en un referéndum, los actores políticos más importantes lograron acuerdos en la política económica y se realizaron elecciones parlamentarias bajo la nueva Constitución. Se rumorea que Suárez le dijo a su gabinete que "su estrategia se había basado en la rapidez. El había obtenido ventaja al introducir medidas específicas muy rápido, antes de que los *continuistas* del sistema franquista pudieran responder a ellas". Sin embargo, aunque las reformas se desarrollaron en un corto período de tiempo, también adquirieron forma de secuencia. Por lo tanto, también puede argumentarse que "para que las reformas no se tambalearan, Suárez evitó antagonizar simultáneamente a muchos sectores del régimen franquista. El último paquete de reformas democráticas provocó abierta hostilidad por parte de los militares y de otros franquistas duros, pero el presidente (Suárez) había ganado ya en ímpetu y apoyo". En efecto, Suárez siguió entonces una versión muy comprimida del modelo de reforma kemalista: "Estrategia fabiana, tácticas *blitzkrieg*".

En Brasil, por el contrario, el presidente Geisel determinó que el cambio político iba a ser "gradual, lento y seguro". El proceso comenzó al final de la administración Médici en 1973, continuó a través de las administraciones de Geisel y Figueiredo, dio un salto

cualitativo con la instauración de un gobierno civil en 1985 y culminó con la adopción de una nueva Constitución en 1988 y la elección popular de un presidente en 1989. Los movimientos decretados por el régimen hacia la democratización coexistieron con otros tendientes a dar confianza a los sectores duros del ejército y otros núcleos reacios. En efecto, el presidente Geisel y también Figueiredo siguieron una política de dos pasos adelante y uno hacia atrás. El resultado fue una democratización insinuante, en la que el control gubernamental sobre el proceso nunca fue seriamente desafiante. En 1973, Brasil tenía una dictadura militar represiva; en 1989, era una democracia a grandes rasgos. Se acostumbra datar la llegada de la democracia en Brasil en enero de 1985, cuando el colegio electoral eligió un presidente civil. En realidad, sin embargo, no fue una ruptura clara; la genialidad de la transformación brasileña es que es virtualmente imposible decir en qué punto Brasil dejó de ser una dictadura y se transformó en una democracia.

España y Brasil fueron los casos prototípicos del cambio dirigido desde arriba, y en particular el caso español se convirtió en el modelo para las siguientes democratizaciones en Latinoamérica y Europa oriental. En 1988 y 1989, por ejemplo, los líderes húngaros consultaron ampliamente con los líderes españoles cómo introducir la democracia, y en abril de 1989 una delegación fue a Budapest para ser consultada. Seis meses más tarde, un comentarista señalaba las semejanzas en las dos transiciones:

Los últimos días de la era de Kadar guardan alguna semejanza con el benigno autoritarismo de la decadente dictadura de Franco. Imre Pozsgay desempeña el papel del príncipe Juan Carlos en esta comparación. Es el símbolo tranquilizador de la continuidad en medio de un cambio radical. Los expertos económicos liberales, con vínculos en el viejo sistema y en la nueva clase empresarial, proveen una élite tecnocrática para la transición, como la nueva élite burguesa asociada con el Opus Dei lo hizo en España. Los partidos de oposición también aparecen en esta analogía, saliendo de su ocultamiento, de la misma manera como en España volvieron del exilio una vez que estuvieron seguros de que podían hacerlo. Y, como en España, los opositores húngaros —moderados en su estilo, pero radicalmente democráticos en esencia— desempeñan un rol vital en la reinvencción de la democracia.¹⁶

La tercera ola de transformaciones generalmente evolucionó a través de cinco fases importantes, cuatro de las cuales ocurrían dentro del sistema autoritario.

Aparición de reformadores. El primer paso fue la aparición de un grupo de líderes o líderes potenciales dentro del régimen autoritario que creyeron que el movimiento hacia la democracia era deseable o necesario. ¿Por qué llegaron a esta conclusión? Las razones por las que la gente se convierte en reformista democrática cambian mucho de un país a otro, y rara vez estuvieron claras. Sin embargo, pueden agruparse en cinco categorías. Primero, a veces los reformistas llegaban a la conclusión de que los costos de permanecer en el poder —como politizar sus fuerzas armadas, dividir la coalición que los ha apoyado, enredarse con problemas aparentemente insolubles (por lo general económicos) y aumentar la represión— habían alcanzado un punto donde era preferible una salida airosa. Los líderes de los regímenes militares fueron particularmente sensibles a los efectos corrosivos de implicarse políticamente en cuanto a su integridad, profesionalismo, coherencia y estructuras de mando del ejército. “Todos nosotros, directa o indirectamente —observó el general Morales Bermúdez cuando condujo a Perú hacia la democracia—, hemos estado de acuerdo respecto de lo que estaba pasando en esta institución fundamental de nuestra patria y, de la misma manera, en otras instituciones. Y no nos gusta.” De manera similar, el general Fernando Matthei, jefe de la fuerza aérea chilena, advirtió: “Si la transición hacia la democracia no se inicia con rapidez, arruinaremos las fuerzas armadas de una manera que no pudo conseguir la infiltración marxista”.¹⁷

Segundo, en algunos casos los reformistas deseaban reducir los riesgos a los que se enfrentarían si se aferraban al poder y finalmente lo perdían. Si la oposición parecía estar ganando fuerza, el acuerdo para una transición democrática era una forma de salir airosos. Era, después de todo, preferible arriesgarse a perder el cargo que arriesgarse a perder la vida.

Tercero, en algunos casos, incluidos India, Chile y Turquía, los líderes autoritarios creyeron que ellos o sus socios no perderían los cargos. Al tener compromisos para restaurar las instituciones democráticas y enfrentarse al declive de la legitimidad y el apoyo, intentaron la renovación de su legitimidad por medio de elecciones organizadas por anticipado para permitir que los votantes los confirmaran en el poder. Este adelanto electoral no tuvo por lo general los resultados apetecidos (véase la discusión de “elecciones sorpresa”, pág. 162 y siguientes).

Cuarto, los reformistas creyeron a menudo que la democratización produciría beneficios para su país: aumentaría su legitimidad internacional, reduciría las sanciones de Estados Unidos o de otros países contra su régimen y abriría la puerta a la asistencia económica y militar, la ayuda del Fondo Monetario Internacional,

las invitaciones a Washington y la inclusión en las reuniones internacionales dominadas por los líderes de la alianza occidental.

Finalmente, en muchos casos, incluidos España, Brasil, Hungría, Turquía y otros regímenes militares, los reformistas creyeron que la democracia era la "forma correcta" de gobierno, y que sus países habían evolucionado hasta el punto en que, como otros que son respetados y desarrollados, también tendrían un sistema político democrático.

Los reformistas liberales tendían a ver la liberalización como un camino para desactivar la oposición a su régimen sin democratizarlo por completo. Ellos ablandarían la represión, restaurarían algunas libertades civiles, reducirían la censura, permitirían una discusión más amplia de las decisiones públicas y permitirían a la sociedad civil —asociaciones, iglesias, sindicatos, empresas— una mayor autonomía. Sin embargo, los liberalizadores no querían introducir una participación completa por medio de elecciones competitivas, que podrían acercar a sus líderes la pérdida del poder. Ellos querían crear un autoritarismo más amable, humano, seguro y estable, sin alterar fundamentalmente la naturaleza del sistema. Algunos reformistas no estaban seguros de hasta dónde deseaban llegar en la apertura política en su país. A veces, también sintieron, indudablemente, la necesidad de velar sus intenciones: los democratizadores intentaron tranquilizar a los ultraconservadores dándoles la impresión de que ellos eran solamente liberalizadores; los liberalizadores intentaron ganar un apoyo popular más amplio por medio de la creación de la sensación de que estaban democratizando. En consecuencia, los debates se centraron en hasta dónde querían llegar "realmente" Geisel, Botha, Gorbachev y otros.

La aparición de los liberalizadores y democratizadores dentro de un sistema autoritario crea una fuerza de primer orden para el cambio político. Sin embargo, también puede tener un efecto secundario. En los regímenes militares, en particular, divide al grupo gobernante y politiza a los militares, y por ello lleva a más oficiales a creer que el "ejército como gobierno" tiene que terminar, para preservar al "ejército como institución". El debate sobre si irse o no del gobierno se convierte en sí mismo en un argumento para alejarse de él.

La obtención del poder. Los reformistas democráticos no sólo tuvieron que estar dentro del régimen autoritario, también tuvieron que estar en el poder en ese régimen. ¿Cómo lo consiguieron? En tres casos, los líderes que crearon el régimen autoritario presidieron la transición a la democracia. En India y Turquía, los regí-

menes autoritarios fueron definidos desde el principio como paréntesis en el modelo democrático formal. Los regímenes fueron de corta vida y finalizaron con elecciones organizadas por los líderes autoritarios con la falsa expectativa de que ellos o los candidatos apoyados por ellos ganarían aquellas elecciones. En Chile, el general Pinochet creó el régimen, permaneció en el poder durante diecisiete años, estableció un prolongado programa para la transición a la democracia, amplió aquel programa con la intención de que los votantes le extendieran el mandato durante ocho años más y cuando no lo hicieron abandonó el poder. De otra manera, los que crearon regímenes autoritarios o los dirigieron durante prolongados períodos de tiempo, no tomaron la iniciativa de acabar con ellos. En todos estos casos, la transformación ocurrió porque los reformistas reemplazaron a los ultraconservadores en el poder.

Los reformistas llegaron al poder en los regímenes autoritarios de tres maneras. Primero, en España y Taiwan, los fundadores y dictadores durante largos años, Franco y Chiang Kai-shek, murieron. Sus sucesores, Juan Carlos y Chiang Ching-kuo, que los reemplazaron en el cargo y que habían sido elegidos por aquéllos, respondieron a los trascendentes cambios económicos y sociales que habían acontecido en sus países y comenzaron el proceso de democratización. En la Unión Soviética, las muertes, en el curso de tres años, de Breznev, Andropov y Chernenko permitieron a Gorbachov llegar al poder. En cierto sentido, Franco, Chiang y Breznev murieron a tiempo. Deng Xiao Ping no lo hizo.

En Brasil y México, el mismo sistema autoritario adoptó las medidas necesarias para un cambio regular en la dirección. Esto permitió la aceptación del poder por los reformistas, posible pero no necesaria. En Brasil, como hemos señalado anteriormente, existían dos facciones entre los militares. La represión alcanzó su cima entre 1969 y 1972, durante la presidencia del general Médici, del sector duro. Al fin de su mandato, en una importante lucha dentro del escalafón militar, el grupo más blando —Sorbona— pudo asegurar la designación del general Ernesto Geisel como presidente, en parte porque su hermano era ministro de Guerra. Guiado por su jefe y aliado, el general Golbery do Couto e Silva, Geisel comenzó el proceso de democratización, y actuó decisivamente para asegurar que sería sucedido, a su vez, en 1978, por un miembro del grupo Sorbona, el general João Batista Figueiredo. En México, a la salida en 1981 del presidente José López Portillo siguió la práctica típica de seleccionar a su ministro de Planificación y Presupuesto, Miguel de la Madrid, como su sucesor. De la Madrid era un liberalizador económico y político y, rechazando a candidatos más tradicionales

Cuadro 3.2

País	Líder	Cambio	Líder reformista I
Nigeria	Gowon	julio 1975 golpe	Murtala Mohammed
Ecuador	Rodríguez Lara	enero 1976 golpe	Poveda
Perú	Velasco	agosto 1975 golpe	Morales Bermúdez
Brasil	Médici	marzo de 1974 sucesión	Geisel
Guatemala	Ríos Montt	agosto de 1983 golpe	Mejía
España	Franco	noviembre de 1975 muerte	Juan Carlos
	Carrero Blanco	diciembre de 1973 muerte	Arias
Taiwan	Chiang Kai-shek	abril de 1975 muerte	Chiang Ching-kuo
Hungría	Kadar	mayo de 1988 desalojo	Grosz
México	Portillo	diciembre de 1982 sucesión	De la Madrid
Sudáfrica	Vorster	septiembre de 1978 desalojo	Botha
URSS	Chernenko	marzo de 1985 muerte	Gorbachov
Bulgaria	Zhivkov	noviembre de 1989 desalojo	Mladenov

Cambio de líderes y reformas, 1973-1990

Cambio	Líder reformista II	Primera elección democrática
febrero 1976 muerte	Obasanjo	agosto de 1979
—	—	abril de 1979
—	—	mayo de 1980
marzo de 1979 sucesión	Figueiredo	enero de 1985
—	—	diciembre de 1985
—	Juan Carlos	marzo de 1979
julio de 1976 desalojo	Suárez	
enero de 1988 muerte	Lee Teng-hui	
mayo-octubre de 1989 desalojo	Nyerspozgay	marzo de 1990
diciembre de 1988 sucesión	Salinas	
septiembre de 1989 desalojo	de Klerk	
—	—	junio de 1990

y de la vieja guardia, eligió a un joven tecnócrata reformista, Carlos Salinas, para continuar el proceso de apertura.

Donde los líderes autoritarios no murieron y no fueron sustituidos regularmente, los reformistas democráticos tuvieron que reemplazar el gobierno y proponer líderes pro democráticos. En los gobiernos militares, aparte de Brasil, esto significó el reemplazo de un líder militar por otro mediante un golpe de estado: Morales Bermúdez reemplazó a Velasco en Perú, Poveda a Rodríguez Lara en Ecuador, Mejía a Ríos Montt en Guatemala; Murtala Muhammed a Gowon en Nigeria.¹⁸ En Hungría, sistema de partido único, los reformistas movilizaron su fuerza y depusieron al antiguo gobernante János Kádár en una conferencia especial del partido en mayo de 1988, reemplazándolo como secretario general por Karoly Grosz. Sin embargo, Grosz sólo era un semirreformista, y un año más tarde el Comité Central lo reemplazó por una presidencia de cuatro personas dominada por los reformistas. En octubre de 1959, uno de ellos, Rezső Nyers, se convirtió en el presidente del partido. En Bulgaria, en otoño de 1989, los líderes reformistas del Partido Comunista desplazaron a Todor Zhivkov de la posición dominante que había ocupado desde hacía treinta y cinco años. Los cambios de liderazgo asociados con algunas reformas liberalizadoras o democráticas están resumidos en el cuadro 3.2.

El fracaso de la liberalización. Un punto crítico de la tercera ola está relacionado con el papel de los reformistas liberales y la estabilidad de una política autoritaria liberalizadora. Los reformistas liberales que sucedieron a los líderes conservadores generalmente fueron figuras de transición con una breve permanencia en el poder. En Taiwan, Hungría y México, los liberalizadores fueron rápidamente sustituidos por reformistas orientados más democráticamente. En Brasil, aunque algunos analistas disienten, parece bastante claro que Geisel y Collor estaban comprometidos con una democratización significativa desde el principio.¹⁹ Aun cuando sólo hubieran intentado liberalizar el sistema autoritario en vez de reemplazarlo, Figueiredo amplió el proceso hasta la democratización. "Tengo que llevar a este país a la democracia", dijo en 1978 antes de asumir su cargo, y así lo hizo.²⁰

En España, el primer ministro "duro", el almirante Luis Carrero Blanco, fue asesinado en diciembre de 1973, y Franco designó a Carlos Arias Navarro para sucederlo. Arias era el clásico liberal reformista. Quiso modificar el régimen de Franco para preservarlo. En un famoso discurso de febrero de 1974, propuso una apertura y recomendó un número de modestas reformas que incluían,

por ejemplo, permitir que funcionaran asociaciones políticas, pero no partidos políticos. Era "demasiado conservador y franquista de corazón como para llevar a cabo la verdadera democratización del régimen". Sus propósitos reformistas fueron torpedeados por los ultraconservadores del "búnker", incluido Franco; al mismo tiempo, sus propósitos estimularon a la oposición a pedir una apertura más amplia. Al final, Arias "desacreditó el *aperturismo* tanto como Carrero Blanco había desacreditado el inmovilismo".²¹ En noviembre de 1975, Franco murió y Juan Carlos le sucedió como jefe de estado. Juan Carlos estaba comprometido a transformar España en un verdadero sistema parlamentario y democrático europeo. Arias resistió este cambio, y en julio de 1976 Juan Carlos lo reemplazó por Adolfo Suárez, quien rápidamente actuó para promover la democracia.

Sin embargo, la transición desde el autoritarismo liberalizado podía retroceder tanto como avanzar. Una apertura limitada podía despertar expectativas de cambios adicionales, que podían llevar a la inestabilidad, a la sublevación y hasta a la violencia; éstos, a su vez, podían provocar una reacción antidemocrática, y el reemplazo de los líderes liberalizadores por líderes ultraconservadores. En Grecia, Papadopoulos intentó cambiar de una política ultraconservadora a una liberalizadora. Esto llevó a la manifestación de estudiantes del politécnico y a su sangrienta represión; la reacción fue el reemplazo del liberalizador Papadopoulos por el "duro" Ioannidis. En Argentina, el general Roberto Viola sucedió al "duro" general Jorge Videla como presidente, y comenzó la liberalización del régimen. Esto produjo una reacción en el ejército, la destitución de Viola y su reemplazo por otro "duro", el general Leopoldo Galtieri. En China, el poder estaba monopolizado por Deng Xiaoping. Sin embargo, en 1987 Zhao Ziyang se convirtió en secretario general del Partido Comunista y comenzó a abrir el sistema político. Esto llevó a la gran manifestación de estudiantes de la plaza Tiananmen en la primavera de 1989, que, a su vez, provocó una reacción de la línea dura, el aplastamiento del movimiento estudiantil, la caída de Zhao y su sustitución por Li Peng. En Birmania, el general Ne Win, que había gobernado el país durante veintiséis años, se retiró ostensiblemente de su cargo en julio de 1988 y fue reemplazado por el general Sein Lwin, otro miembro de la línea dura. Las crecientes protestas y olas de violencia forzaron a Sein Lwin a retirarse al cabo de tres semanas. Fue sucedido por un presidente civil, y presumiblemente moderado, Maung Maung, quien propuso celebrar elecciones e intentó negociar con los grupos de la oposición. Sin embargo, continuaron las protestas, y en septiembre el ejército depuso a Maung

Maung, tomó el control del gobierno, suprimió de forma sangrienta las manifestaciones y terminó con el movimiento liberalizador.

El dilema de los liberalizadores se reflejó en la experiencia de P. W. Botha y Mijail Gorbachov. Ambos líderes introdujeron grandes reformas liberalizadoras en sus sociedades. Botha llegó al poder en 1978 con el lema "adaptarse o morir", y legalizó los sindicatos blancos, revocó las leyes matrimoniales, estableció zonas mixtas de comercio, garantizó la ciudadanía a los negros de las ciudades y les permitió adquirir títulos de propiedad, redujo sustancialmente el *apartheid*, aumentó significativamente las inversiones en la educación de los negros, abolió las leyes anteriores y creó consejos ciudadanos integrados por blancos elegidos y pequeños parlamentos que representaban a los mestizos y a los asiáticos, aunque no a los negros. Gorbachov permitió el debate público, redujo en gran medida la censura, recortó considerablemente el poder del aparato del Partido Comunista e introdujo, al menos, modestas formas de responsabilidad de gobierno para una legislatura electa. Ambos líderes dieron a sus sociedades nuevas constituciones que incorporaban muchas reformas y también crearon nuevos y muy poderosos poderes presidenciales que fueron asumidos por los presidentes. Sin embargo, parece probable que ni Botha ni Gorbachov desearan cambios fundamentales en su sistema de gobierno. Sus reformas fueron diseñadas para mejorar y moderar, pero también para ayudar al sistema vigente y hacerlo más aceptable para sus sociedades. Ellos mismos lo dijeron repetidas veces. Botha no intentó terminar con el poder blanco; Gorbachov no intentó terminar con el poder comunista. Como los liberales reformistas, ellos quisieron cambiar, pero también preservar los sistemas que dirigían y en cuya burocracia habían invertido buena parte de su carrera.

Las reformas liberalizadoras, pero no democratizadoras, de Botha estimularon las exigencias de los negros sudafricanos a favor de su total incorporación al sistema político. En septiembre de 1984, las ciudades negras entraron en erupción mediante protestas que condujeron a la violencia, la represión y la intervención de las fuerzas militares. Simultáneamente, cesaron los esfuerzos por realizar reformas, y "Botha el reformista", pasó a ser visto rápidamente como "Botha, el represor". El proceso de reformas sólo se repitió en 1989, cuando Botha fue reemplazado por F. W. de Klerk, cuyas reformas más amplias provocaron las críticas de Botha y su destitución por el Partido Nacional. En 1989 y 1990, las reformas liberalizadoras pero no democratizadoras de Gorbachov estimularon similares rebeliones, protestas y violencia en la Unión Soviética. Como en Sudáfrica, grupos étnicos lucharon entre sí y contra

la autoridad del gobierno central. El dilema para Gorbachov estaba claro. Avanzar más hacia una democratización a gran escala significaría no solamente el fin del poder comunista en la Unión Soviética, sino muy probablemente el fin de la Unión Soviética. Reprimir duramente las protestas significaría el fin de sus esfuerzos de reforma económica, de sus progresos en las relaciones con Occidente y de su imagen mundial de líder creativo y humano. Andrei Sajarov expuso con claridad a Gorbachov en 1989: "Detenerse en situaciones como ésta es casi imposible. El país y usted a nivel personal están en una encrucijada: intensificar el proceso de cambio al máximo o intentar mantener bajo control el sistema administrativo con todas sus cualidades".²²

Allí donde se intentó, la liberalización estimuló el deseo democratizador en algunos grupos y el deseo de represión en otros. La experiencia de la tercera ola sugiere que el autoritarismo liberalizador no logra un equilibrio estable: la mitad de la casa no se sostiene.

Legitimidad tardía: someter a los ultraconservadores. Alcanzar el poder permitió a los reformistas comenzar la democratización, pero no eliminó la posibilidad de que los ultraconservadores hostigaran a los reformistas. Los elementos ultraconservadores de lo que había sido la coalición gobernante —el "búnker" franquista en España, los militares de la línea dura en Brasil y en otros países latinoamericanos, los estalinistas en Hungría, la vieja guardia en la KMT, los caciques y la burocracia en el PRI, el ala *Verkrampte* del Partido Nacional— no cedieron fácilmente. En el gobierno, en el ejército y en las burocracias partidistas, los ultraconservadores trabajaron para detener o retrasar los procesos de cambio. En los sistemas pluripartidistas —Brasil, Ecuador, Perú, Guatemala, Nigeria y España—, los grupos ultraconservadores del ejército intentaron golpes de estado e hicieron otros esfuerzos por expulsar a los reformistas del poder. En Sudáfrica y Hungría, las facciones de ultraconservadores se infiltraron en los partidos mayoritarios cambiándoles por medio de la traición los principios básicos en los que se basaban.

Los gobiernos reformistas intentaron neutralizar a la oposición ultraconservadora debilitando, dando confianza y transformando a los ultraconservadores. A menudo, neutralizar la resistencia ultraconservadora requirió una concentración de poder en el jefe del Ejecutivo. Geisel se afirmó como "el dictador de la *Abertura*", para forzar a los militares brasileños a retirarse de la política.²³ Juan Carlos ejerció su poder y sus prerrogativas al máximo al llevar a España a la democracia, especialmente en la sorprendente

elección de Suárez como primer ministro. Botha y Gorbachov, como hemos visto, crearon nuevas funciones presidenciales para sí mismos. Salinas reafirmó enormemente su poder durante sus primeros años como presidente de México.

El primer paso seguido por los líderes reformistas fue purgar el gobierno, el ejército y, si fuera necesario, las burocracias partidistas reemplazando a los ultraconservadores en altos cargos con partidarios de la democracia. Esto se llevó a cabo, en general, de manera selectiva, para no provocar una fuerte reacción y promover figuras en las filas de los ultraconservadores. No sólo intentaron debilitarlos: los líderes reformistas también intentaron darles confianza y convertirlos. En los regímenes militares, los reformistas argumentaron que era el momento de retirarse, tras un necesario pero limitado paréntesis autoritario, y volver a los principios democráticos que eran la base del sistema político de sus países. En este sentido, apelaron a un "retorno a la legitimidad". En los sistemas autoritarios no militares, los reformistas invocaron "la vuelta a la legitimidad" y pusieron el acento en los elementos de continuidad con el pasado.²⁴ En España, por ejemplo, la monarquía se restableció, y Suárez se remitió a las cláusulas de la constitución franquista para aislar esa misma constitución: ningún franquista pudo reclamar que hubiera irregularidades de procedimiento. En México y Sudáfrica, los reformistas del PRI y el Partido Nacional se forjaron a sí mismos en la tradición de aquellos partidos. En Taiwan, el KMT recurrió a los tres principios de Sun Yat-Sen.

La vuelta a la legitimidad tuvo dos aspectos y dos efectos: legitimó el nuevo orden porque fue un producto del viejo, y legitimó retrospectivamente el viejo orden porque había producido el nuevo. Obtuvo consenso de todos, salvo de los extremistas de la oposición, que no aceptaron ni el viejo orden autoritario ni el nuevo democrático. Los reformistas también convencieron a los ultraconservadores de que ellos estaban tomando ventaja sobre la oposición radical, y así minimizaron la inestabilidad y la violencia. Suárez, por ejemplo, pidió al ejército español que le apoyara por esas razones, y los altos cargos del ejército aceptaron la transición porque "no había ilegitimidad, desorden en las calles, intentos significativos de romper el orden ni subversión". Inevitablemente, también descubrieron que, como lo señaló Geisel, ellos "no podían avanzar sin algunos retrocesos", y que, por lo tanto, en ocasiones como en el "Paquete de abril" de 1977 en Brasil, tenían que hacer concesiones a los ultraconservadores.²⁵

Ganarse a la oposición. Una vez en el poder, normalmente los reformistas democráticos intentaron iniciar con rapidez el proceso

de democratización. Corrientemente, esto incluía consultas con los líderes de la oposición, los partidos políticos y los grupos sociales e institucionales más importantes. En ciertas instancias se llevaron a cabo negociaciones relativamente formales, y se lograron pactos o acuerdos explícitos. En Ecuador y Nigeria, el gobierno designó comisiones que desarrollaron planes y políticas para el nuevo sistema. En España, Perú, Nigeria y finalmente Brasil se eligieron asambleas que diseñaron nuevas constituciones. En muchos casos se convocaron referéndum para recabar el apoyo a las reformas constitucionales.

Cuando los reformistas incluyeron a los ultraconservadores dentro de la coalición del gobierno, tuvieron que reforzarse a sí mismos buscando apoyo en la oposición, ampliando el espectro político y apelando a los nuevos grupos que se habían vuelto políticamente activos como resultado de la apertura. Hábiles reformistas usaron la creciente presión de estos grupos pro democráticos para debilitar a los ultraconservadores, y usaron los intentos golpistas ultraconservadores, tanto como las invitaciones a compartir el poder, para fortalecer a los grupos moderados de la oposición.

Para lograr estos fines, los reformistas en el gobierno negociaron con los principales grupos de la oposición, y llegaron a acuerdos explícitos o tácitos con ellos. En España, por ejemplo, el Partido Comunista reconoció que era demasiado débil para seguir una "política radical rupturista", y en su lugar avanzó con una "ruptura pactada", aunque el pacto fue "puramente tácito". En octubre de 1977, Suárez consiguió el acuerdo de los partidos Comunista y Socialista en el Pacto de la Moncloa, que consistió en una mezcla de medidas de gran austeridad económica y algunas reformas sociales. Las negociaciones secretas con Santiago Carrillo, el principal líder comunista, "colmaron las expectativas de los líderes del PCE (Partido Comunista Español) de estar cerca de los mecanismos de poder, y aseguraron su apoyo a las medidas de austeridad".²⁶ En Hungría, tuvieron lugar negociaciones explícitas en otoño de 1989 entre el Partido Comunista y la Mesa de la Oposición, que representaba a los principales partidos y grupos políticos. En Brasil se desarrollaron acuerdos informales entre el gobierno y los partidos de oposición, el Movimiento Democrático Brasileño (MDB) y el Partido Movimiento Democrático Brasileño (PMDB). En Taiwan, en 1986, el gobierno y la oposición llegaron a un acuerdo sobre los parámetros dentro de los cuales tendría lugar el cambio político y, en una conferencia de una semana de duración en julio de 1990, se pusieron de acuerdo sobre un programa completo de democratización.

La moderación y la cooperación por parte de la oposición democrática —su compromiso en el proceso como socio menor— fue esencial para el buen resultado de la transformación. En casi todos los países, los principales partidos de la oposición —el MDI - PMDB en Brasil, los socialistas y comunistas en España, el Partido Demócrata Progresista (PDP) en Taiwan, el Foro Cívico en Hungría, la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) en Perú, los demócrata cristianos en Chile— fueron dirigidos por líderes moderados y siguieron políticas moderadas, a veces frente a considerables provocaciones por parte de los grupos de ultraconservadores en el gobierno.

El resumen de lo que ocurrió en Brasil, hecho por Skidmore, capta con claridad las principales relaciones implicadas en el proceso de transformación:

Al final, la liberalización fue el fruto de una relación intensamente dialéctica entre el gobierno y la oposición. Los militares que favorecieron la *apertura* tenían que proceder con prudencia, por temor a provocar a los de la línea dura. Su apertura a la oposición estuvo diseñada para entrevistarse con los elementos "responsables", y además mostrarles que había moderados dispuestos a cooperar con el gobierno. Al mismo tiempo, la oposición presionaba constantemente al gobierno para terminar con sus excesos arbitrarios, recordando de esa manera a los militares que su gobierno carecía de legitimidad. Mientras tanto, los moderados de la oposición debían recordar a los radicales que ellos harían el juego a los ultraconservadores de la línea dura si los presionaban demasiado. Estas relaciones políticamente complejas funcionaron con buenos resultados, porque hubo consenso entre militares y civiles en favor de un retorno a un sistema (casi) políticamente abierto."

Guía para democratizadores 1: reformular los sistemas autoritarios

La principal lección de la transformación española, brasileña y otras transiciones, para los reformistas democráticos en los gobiernos autoritarios, incluye los siguientes puntos:

(1) Asegurar la base política. Tan pronto como sea posible, sitúe a los que apoyan la democratización en posiciones clave de poder en el gobierno, el partido y el ejército.

(2) Mantenga una legalidad tradicional, es decir, haga cambios a través de los procedimientos establecidos por el régimen no democrático, y tranquilice a los grupos ultraconservadores con concesiones simbólicas, siguiendo el método de dos pasos adelante, uno hacia atrás.

(3) Desvíe gradualmente su propio apoyo, de modo que se reduzca la dependencia hacia los grupos del gobierno que se oponen al cambio, y se amplie su base en dirección a los grupos de oposición que apoyan la democracia.

(4) Esté preparado para que los ultraconservadores adopten alguna medida extrema para detener el cambio (por ejemplo, un intento de golpe) —incluso estímulos a hacerlo—, y entonces caiga sobre ellos con fuerza, aislando y desacreditando a los opositores más extremados al cambio.

(5) Tome y conserve el control de las decisiones en el proceso de democratización. Solamente dirija desde una posición de fuerza, y nunca introduzca medidas democratizadoras en respuesta a presiones obvias por parte de los grupos de oposición más radicalizados.

(6) Conserve bajas las expectativas sobre cómo hacer que el cambio avance; hable en términos de mantener un proceso dinámico en vez de alcanzar una utopía democrática completamente desarrollada.

(7) Anime el desarrollo de un partido de oposición moderado y responsable, que sea aceptado por los grupos clave de la sociedad (incluyendo al ejército) como una alternativa de gobierno aceptable y no amenazadora.

(8) Cree una sensación de inevitabilidad sobre el proceso de democratización, de modo que sea ampliamente aceptado, como una necesidad y un camino natural de desarrollo aun si para alguna gente resulta indeseable.

Reemplazos

Los reemplazos implican un proceso de transformaciones muy diferente. Los reformistas dentro del régimen son débiles, o no existen. Los elementos dominantes en el gobierno son ultraconservadores opuestos al cambio de régimen de manera acérrima. En consecuencia la democratización depende del hecho de que la oposición gane fuerza y el gobierno la pierda hasta que caiga o sea derrocado. Los grupos de opositores precedentes llegan al poder, y entonces el conflicto a menudo entra en una nueva fase, cuando los grupos en el nuevo gobierno luchan entre ellos sobre la naturaleza del régimen que desean establecer. En resumen, el reemplazo implica tres fases distintas: la lucha por producir la caída, la caída y la lucha después de la caída.

La mayoría de las democratizaciones de la tercera ola requirieron alguna cooperación de los que estaban en el poder. Sólo ocurrieron seis reemplazos hasta 1990. Los reemplazos fueron raras en las transiciones de los sistemas de partido único (uno sobre once casos) y en los regímenes militares (dos sobre dieciséis), y

más comunes en las transiciones de las dictaduras personalistas (tres sobre siete). Como ya hemos visto, salvo alguna excepción (Gandhi, Evren, Pinochet), los líderes que crearon regímenes autoritarios no los desmantelaron personalmente. Los cambios de dirección dentro de los sistemas autoritarios fueron mucho más posibles en los regímenes militares, a través de golpes "segunda fase" o, en los sistemas de partido único, a través de la sucesión regular o de la acción de órganos partidistas. Sin embargo, los dictadores personalistas rara vez se retiraron voluntariamente, y la naturaleza de su poder —personal más que militar u organizativo— hizo difícil a sus oponentes dentro del régimen derribarlos y, además, hizo imposible que tales oponentes existieran en número significativo o que adquirieran fuerza. El dictador personalista intentó permanecer hasta su muerte o hasta que el mismo régimen llegara a su fin. La vida del régimen se identificaba con la vida del dictador. Política y a la vez literalmente (por ejemplo, Franco y Ceausescu), las muertes del dictador y del régimen coincidían.

Los reformistas democráticos fueron notablemente débiles, o suprimidos por los regímenes autoritarios: que desaparecieron al ser reemplazados. En Argentina y en Grecia, los líderes liberalizadores Viola y Papadopoulos fueron arrancados del poder, y les sucedieron militares de la línea dura. En Portugal, Caetano inició algunas reformas liberalizadoras y fue derrocado por ellas. En Filipinas, Rumania y Alemania oriental, los entornos de Marcos, Ceausescu y Honecker encerraban a algunos demócratas y hasta liberales. En los seis casos, los ultraconservadores monopolizaron el poder, y no hubo casi ninguna posibilidad de iniciar reformas desde el régimen.

Un sistema autoritario existe porque el gobierno es políticamente más fuerte que la oposición. Es reemplazado cuando el gobierno se vuelve más débil que la oposición. De esta manera, los reemplazos requieren que la oposición acose al gobierno, e invierta el balance de poder a su favor. Cuando se iniciaron, los regímenes autoritarios comprendidos en la tercera ola fueron casi siempre populares y ampliamente apoyados. Por lo general, tenían el apoyo de una amplia coalición de grupos. Con el tiempo, sin embargo, como sucede con cualquier gobierno, su fuerza se deterioró. Los regímenes militares griego y argentino sufrieron la humillación de la derrota militar. Los regímenes portugués y filipino no pudieron ganar la guerra de la contrainsurgencia, y el régimen filipino creó un mártir y amañó unas elecciones. El régimen rumano siguió un rumbo que creó profundos antagonismos en su pueblo, y se aisló de él; de ese modo se hizo vulnerable al efecto acumulativo de bola de nieve del movimiento antiautoritario que reco-

rría Europa oriental. El caso de Alemania oriental es más ambiguo. Aunque el régimen tuvo un éxito relativo en algunos aspectos, la inevitable comparación con Alemania occidental era una debilidad intrínseca, y la apertura de las fronteras a través de Hungría minó con fuerza la autoridad del régimen. La dirección del partido dimitió a comienzos de diciembre de 1989, y un gobierno interino la reemplazó. Sin embargo, la autoridad del régimen se había evaporado, y con ella las razones para el estado de Alemania oriental.

La erosión del apoyo al régimen se producía a veces de forma arbitraria, pero dado el carácter represivo de los regímenes autoritarios, generalmente ocurría de manera encubierta. Los líderes autoritarios a veces no advertían cuán impopulares eran. El descontento encubierto se manifestaba cuando algún acontecimiento actuaba de resorte y ponía de manifiesto la debilidad del régimen. En Grecia y Argentina fue la derrota militar. En Portugal y Alemania oriental fue el viraje explícito contra el régimen de su última fuente de poder: la armada en Portugal, la Unión Soviética en Alemania oriental. Las acciones de los turcos, los británicos, los militares portugueses y Gorbachov galvanizaron y pusieron de manifiesto el descontento hacia el régimen de otros grupos en aquellas sociedades. En todos esos casos, sólo unos pocos grupos débiles se reunieron para apoyar al régimen. Mucha gente se había vuelto contraria al régimen, pero, por su carácter autoritario, se requería un hecho disparador para cristalizar ese descontento.

Los estudiantes son la oposición tradicional: ellos se oponen a cualquier régimen que exista en su sociedad. Por sí solos, sin embargo, no hacen caer ningún régimen. La pérdida de apoyo sustancial por parte de otros grupos de la población hizo que fueran reprimidos por la policía y el ejército en Grecia en noviembre de 1973, en Birmania en septiembre de 1988 y en China en junio de 1989. Los militares son el último apoyo de los regímenes. Si ellos retiran su apoyo, si organizan un golpe contra el régimen o si rechazan usar la fuerza contra aquellos que intentan derrocar al régimen, el régimen cae. Entre la perpetua oposición de los estudiantes y el necesario apoyo de los militares hay otros grupos cuyo apoyo u oposición al régimen dependen de las circunstancias. En los sistemas autoritarios no comunistas, como el de Filipinas, aquellos grupos tienden a manifestar su descontento en forma de secuencia. El descontento de los estudiantes fue seguido en líneas generales por el de los intelectuales, y luego por los líderes de los partidos políticos que existían anteriormente, muchos de los cuales podían haber apoyado o aceptado la recuperación del control por parte del gobierno autoritario. Normalmente, los niveles

amplios de la clase media —trabajadores calificados, profesionales, pequeños comerciantes, propietarios— se convirtieron en aliados. En un país católico, los dirigentes eclesiásticos también fueron precursores y efectivos oponentes del régimen. Si los sindicatos existían, y no habían sido totalmente controlados por el gobierno, en algún momento se unieron a la oposición. Así también, y lo más importante, lo hicieron grupos de empresarios significativos y la burguesía. Como resultado, Estados Unidos y otro país extranjero se mostraron descontentos. Finalmente, y de manera concluyente, los militares decidieron no sostener al gobierno, o actuar junto a la oposición contra el gobierno.

En consecuencia, en cinco o seis reemplazos con excepción de Argentina, el descontento militar fue fundamental para hacer caer al régimen. En las dictaduras personalistas de Portugal, Filipinas y Rumania, este descontento militar fue promovido por las políticas dictatoriales que debilitaron el profesionalismo militar, politizando y corrompiendo los cuerpos de oficiales y creando fuerzas de seguridad y paramilitares competitivas. La oposición al gobierno solía extenderse (Portugal fue la única excepción) normalmente antes de que el ejército abandonara el gobierno. Si el descontento no se extendió era o bien porque las fuentes más probables de oposición —la clase media, la burguesía, los grupos religiosos— eran pequeños y débiles, o bien porque el régimen tenía el apoyo de esos grupos, normalmente como resultado del éxito de políticas de desarrollo económico. En Birmania y China, las fuerzas armadas suprimieron brutalmente protestas que estaban dirigidas mayoritariamente por los estudiantes. En las sociedades más desarrolladas económicamente, la oposición al autoritarismo consiguió desarrollar un apoyo más amplio. Cuando esta oposición tomó las calles en Filipinas, Alemania oriental y Rumania, los militares no dispararon sobre estos grupos ampliamente representativos de sus ciudadanos.

Una imagen popular de las transiciones democráticas es la de que un gobierno represivo es derrocado por el "poder popular", las movilizaciones masivas de ciudadanos ultrajados que piden y al final fuerzan un cambio de régimen. Se produjo alguna forma de acción de masas en casi todos los cambios de régimen de la tercera ola. Sin embargo, manifestaciones masivas, protestas y huelgas tuvieron papeles protagonistas en sólo seis transiciones, ya finalizadas o a mitad de camino a fines de los años ochenta. Serían los reemplazos en Filipinas, Alemania oriental y Rumania, y los trasposos de poder en Corea, Polonia y Checoslovaquia. En Chile, las frecuentes acciones de masas intentaron, sin éxito, alterar el plan de Pinochet para la transformación. Sólo en Alemania oriental tanto la

"salida" como el "hacerse oír", según los términos de Hirschman, jugaron papeles importantes, con protestas que tomaron la forma, primero, de salidas masivas del país de los ciudadanos, y luego manifestaciones masivas en las calles de Leipzig y Berlín.

En Filipinas, Portugal, Rumania y Grecia, cuando el régimen se hundió, lo hizo rápidamente. Un día el gobierno autoritario estaba en el poder, y al día siguiente no lo estaba. En Argentina y Alemania oriental, los regímenes autoritarios fueron rápidamente deslegitimados, pero se aferraron al poder mientras intentaban negociar los términos del cambio de régimen. En Argentina, el gobierno militar del general Reynaldo Bignone, que comenzó en julio de 1982 inmediatamente después de la derrota de las Malvinas, tuvo un "éxito relativo" en mantener algún control del régimen durante los seis meses de transición. Sin embargo, en diciembre de 1982 la creciente oposición y el desarrollo de organizaciones de oposición llevaron a protestas de masas, una huelga general, el plan de Bignone de convocar a elecciones y el rechazo por los partidos de la oposición de los términos propuestos por los militares para la transferencia del poder. La autoridad del débil gobierno militar continuó deteriorándose, hasta que fue reemplazado por Alfonsín, elegido en octubre de 1983. "El gobierno militar se quebró —observó un autor—; no tuvo influencia sobre la elección de candidatos o la elección misma, no excluyó a nadie ni se reservó poderes o prerrogativas de veto para el futuro. Por añadidura, fue imposible garantizar su autonomía en relación con el futuro gobierno constitucional ni la promesa de una futura política militar, y, aun menos —dado el candidato que ganó—, las bases para un acuerdo sobre la continuación de la lucha contra la guerrilla."²⁸ En Alemania oriental, una situación similar sucedió a comienzos de 1990, con un gobierno comunista débil y desacreditado aferrado al poder, y su primer ministro, Hans Modrow, jugando el papel de Bignone.

El énfasis en las transformaciones mediante procedimientos de continuidad y una legitimidad basada en la tradición estuvo ausente en los reemplazos. Las instituciones, los procedimientos, las ideas y los individuos conectados con el régimen anterior fueron, en cambio, considerados contaminados y el énfasis se puso en una clara y limpia ruptura con el pasado. Los sucesores de los gobernantes autoritarios basaron su gobierno en la "legitimidad progresiva", sus disposiciones para el futuro y su falta de compromiso o conexiones con el régimen anterior.

En las transformaciones y trasposos, los líderes de los regímenes autoritarios dejaron la política y volvieron tranquilamente a los cuarteles o a la vida privada, con algún respeto y dignidad. En

amplias de la clase media —trabajadores calificados, profesionales, pequeños comerciantes, propietarios— se convirtieron en aliados. En un país católico, los dirigentes eclesásticos también fueron precursores y efectivos oponentes del régimen. Si los sindicatos existían, y no habían sido totalmente controlados por el gobierno, en algún momento se unieron a la oposición. Así también, y lo más importante, lo hicieron grupos de empresarios significativos y la burguesía. Como resultado, Estados Unidos y otro país extranjero se mostraron descontentos. Finalmente, y de manera concluyente, los militares decidieron no sostener al gobierno, o actuar junto a la oposición contra el gobierno.

En consecuencia, en cinco o seis reemplazos con excepción de Argentina, el descontento militar fue fundamental para hacer caer al régimen. En las dictaduras personalistas de Portugal, Filipinas y Rumania, este descontento militar fue promovido por las políticas dictatoriales que debilitaron el profesionalismo militar, politizando y corrompiendo los cuerpos de oficiales y creando fuerzas de seguridad y paramilitares competitivas. La oposición al gobierno solía extenderse (Portugal fue la única excepción) normalmente antes de que el ejército abandonara el gobierno. Si el descontento no se extendió era o bien porque las fuentes más probables de oposición —la clase media, la burguesía, los grupos religiosos— eran pequeños y débiles, o bien porque el régimen tenía el apoyo de esos grupos, normalmente como resultado del éxito de políticas de desarrollo económico. En Birmania y China, las fuerzas armadas suprimieron brutalmente protestas que estaban dirigidas mayoritariamente por los estudiantes. En las sociedades más desarrolladas económicamente, la oposición al autoritarismo consiguió desarrollar un apoyo más amplio. Cuando esta oposición tomó las calles en Filipinas, Alemania oriental y Rumania, los militares no dispararon sobre estos grupos ampliamente representativos de sus ciudadanos.

Una imagen popular de las transiciones democráticas es la de que un gobierno represivo es derrocado por el "poder popular", las movilizaciones masivas de ciudadanos ultrajados que piden y al final fuerzan un cambio de régimen. Se produjo alguna forma de acción de masas en casi todos los cambios de régimen de la tercera ola. Sin embargo, manifestaciones masivas, protestas y huelgas tuvieron papeles protagonistas en sólo seis transiciones, ya finalizadas o a mitad de camino a fines de los años ochenta. Serían los reemplazos en Filipinas, Alemania oriental y Rumania, y los traslados de poder en Corea, Polonia y Checoslovaquia. En Chile, las frecuentes acciones de masas intentaron, sin éxito, alterar el plan de Pinochet para la transformación. Sólo en Alemania oriental tanto la

"salida" como el "hacerse oír", según los términos de Hirschman, jugaron papeles importantes, con protestas que tomaron la forma, primero, de salidas masivas del país de los ciudadanos y luego manifestaciones masivas en las calles de Leipzig y Berlín.

En Filipinas, Portugal, Rumania y Grecia, cuando el régimen se hundió, lo hizo rápidamente. Un día el gobierno autoritario estaba en el poder, y al día siguiente no lo estaba. En Argentina y Alemania oriental, los regímenes autoritarios fueron rápidamente deslegitimados, pero se aferraron al poder mientras intentaban negociar los términos del cambio de régimen. En Argentina, el gobierno militar del general Reynaldo Bignone, que comenzó en julio de 1982 inmediatamente después de la derrota de las Malvinas, tuvo un "éxito relativo" en mantener algún control del régimen durante los seis meses de transición. Sin embargo, en diciembre de 1982 la creciente oposición y el desarrollo de organizaciones de oposición llevaron a protestas de masas, una huelga general, el plan de Bignone de convocar a elecciones y el rechazo por los partidos de la oposición de los términos propuestos por los militares para la transferencia del poder. La autoridad del débil gobierno militar continuó deteriorándose, hasta que fue reemplazado por Alfonsín, elegido en octubre de 1983. "El gobierno militar se quebró —observó un autor—; no tuvo influencia sobre la elección de candidatos o la elección misma, no excluyó a nadie ni se reservó poderes o prerrogativas de veto para el futuro. Por añadidura, fue imposible garantizar su autonomía en relación con el futuro gobierno constitucional ni la promesa de una futura política militar, y, aun menos —dado el candidato que ganó—, las bases para un acuerdo sobre la continuación de la lucha contra la guerrilla."²⁸ En Alemania oriental, una situación similar sucedió a comienzos de 1990, con un gobierno comunista débil y desacreditado aferrado al poder, y su primer ministro, Hans Modrow, jugando el papel de Bignone.

El énfasis en las transformaciones mediante procedimientos de continuidad y una legitimidad basada en la tradición estuvo ausente en los reemplazos. Las instituciones, los procedimientos, las ideas y los individuos conectados con el régimen anterior fueron, en cambio, considerados contaminados y el énfasis se puso en una clara y limpia ruptura con el pasado. Los sucesores de los gobernantes autoritarios basaron su gobierno en la "legitimidad progresiva", sus disposiciones para el futuro y su falta de compromiso o conexiones con el régimen anterior.

En las transformaciones y traslados, los líderes de los regímenes autoritarios dejaron la política y volvieron tranquilamente a los cuarteles o a la vida privada, con algún respeto y dignidad. En

contraste, los líderes autoritarios que perdieron poder a través de los reemplazos sufrieron un destino menos grato. Marcos y Caelano fueron forzados a exiliarse. Ceausescu fue ejecutado sumariamente. Los oficiales militares que gobernaron Grecia y Argentina fueron procesados y condenados a penas de prisión. En Alemania oriental, se castigó a Honecker y a otros líderes anteriores, en notable contraste con la ausencia de tales acciones en Polonia, Hungría y Checoslovaquia. Los dictadores destituidos por la intervención extranjera en Granada y Panamá fueron sometidos de manera similar a la persecución y castigados.

El desmoronamiento pacífico de un régimen autoritario produce habitualmente un glorioso aunque breve momento de euforia pública, de claveles y champaña, ausente en las transformaciones. En Grecia y en Filipinas, el vacío se llenó rápidamente mediante el ascenso al poder de Karamanlis y Aquino, líderes políticos populares que guiaron a sus países hacia la democracia. En Irán, el vacío de autoridad fue cubierto por el ayatollah, que orientó a Irán hacia un destino aún incierto. En Argentina y Alemania oriental, los gobiernos de Bignone y Modrow cubrieron débilmente el interinato entre la caída del régimen autoritario y la elección de gobiernos democráticos.

Antes de la caída, los grupos de la oposición estaban unidos por su deseo de derrocar al régimen. Después, aparecen divisiones entre ellos, y luchan por la distribución del poder y la naturaleza del nuevo régimen que se va a establecer. El destino de la democracia será determinado por el poder relativo de los moderados democráticos y los antidemocráticos radicales. En Argentina y Grecia, los regímenes autoritarios no estuvieron en el poder durante mucho tiempo, los partidos políticos reaparecieron rápidamente y existió un aplastante consenso entre los líderes y los grupos políticos sobre la necesidad de restablecer rápidamente las instituciones democráticas. En Filipinas, la oposición a la democracia fue mínima, aparte de la insurrección del NPA.

En Nicaragua, Irán, Portugal y Rumania, el abrupto final de las dictaduras provocó luchas entre los grupos de oposición y los partidos políticos sobre quién ejercería el poder y qué tipo de régimen habría que instituir. En Nicaragua e Irán, los demócratas moderados perdieron. En Portugal, como hemos visto al comenzar este libro, existía un estado de latencia revolucionaria entre abril de 1974 y noviembre de 1975. Era completamente posible una consolidación del poder por parte de la coalición antidemocrática y marxista-leninista del Partido Comunista y los oficiales izquierdistas. Al final, tras intensas luchas entre facciones militares, movilizaciones de masas, manifestaciones y huelgas, la

acción militar capitaneada por Eanes situó a Portugal en el camino democrático. "Lo que comenzó como un golpe —como observa Robert Harvey— se convirtió en una revolución, que fue detenida por una reacción antes de que se convirtiera en anarquía. La democracia nació tras este proceso."²

En Portugal, las opciones oscilaban entre la democracia burguesa y la dictadura marxista-leninista. En 1990, las opciones en Rumania eran menos claras, pero la democracia tampoco era inevitable. La falta de una organización efectiva de los partidos de oposición, la ausencia de una experiencia democrática previa, la violencia implicada en la caída de Ceausescu y el profundo deseo revanchista contra la gente asociada a la dictadura se combinaron con el amplio compromiso de gran parte de la población con dicha dictadura y gran número de líderes del nuevo gobierno que habían formado parte del viejo régimen; todo esto no era un buen augurio para la instauración de la democracia. A fines de 1989 algunos rumanos comparaban con entusiasmo lo que estaba sucediendo en su país con lo que había sucedido doscientos años antes en Francia. También podían haber observado que la Revolución Francesa terminó en una dictadura militar.

Guía para democratizadores 2: derrocar a los regímenes autoritarios

La historia de los reemplazos sugiere la siguiente guía para los opositores demócratas moderados que intenten derrocar a un régimen autoritario:³

- (1) Centrar la atención sobre la ilegitimidad o dudosa legítimidad del régimen autoritario: éste es su punto más vulnerable. Atacar al régimen en aspectos generales que conciernen a áreas más amplias, como la corrupción y la crueldad. Si el régimen está consiguiendo buenos resultados (particularmente en lo económico) estos ataques no van a ser efectivos. Cuando se tambalee su rendimiento (como acos-

² Myron Weiner ha formulado un conjunto de recomendaciones semejante y más conciso: "Para aquellos que desean la democratización, la lección es ésta: movilizar en gran escala una oposición no violenta al régimen, conseguir apoyo del centro y, si fuera necesario, de la derecha conservadora, contener a la izquierda y sacarla del punto dominante de la acción a cumplir, beneficiar a sectores del ejército, mantener una relación cordial con los medios de información y presionar a Estados Unidos para que apoye el movimiento". "Empirical Democratic Theory and The Transition from Authoritarianism to Democracy", *PS* 20 (otoño de 1987), pág. 866.

sumbra pasar), remarcar su ilegitimidad se convierte en el procedimiento más importante para desestabilizarlo en el poder.

(2) Como los gobernantes democráticos, los autoritarios crean con el tiempo sus propios enemigos. Aníme a estos grupos descontentos a apoyar la democracia como una alternativa necesaria al régimen actual. Haga especiales esfuerzos por enlazar a hombres de negocios, profesionales de clase media, figuras religiosas y dirigentes de partidos políticos, muchos de los cuales habrán apoyado la creación del régimen autoritario. Cuanto más "respetable" y "responsable" aparezca la oposición, más fácil será ganar más adeptos.

(3) Cultive a los generales. En última instancia, que el régimen se derrumbe o no dependerá de si ellos apoyan al régimen; se unen a usted en la oposición, o se mantienen al margen. El apoyo de los militares puede resultar una ayuda cuando llegue la crisis, pero todo lo que usted necesita es el compromiso de los militares de que no van a defender al régimen.

(4) Practique y predique la no violencia (véanse las páginas 160-1). Entre otras cosas, esto le hará más fácil ganarse la simpatía de las fuerzas de seguridad: a los soldados no les gusta la gente que prepara cócteles Molotov contra ellos.

(5) Aproveche cada oportunidad para expresar su oposición al régimen, incluida la participación en las elecciones que él organiza (véase la pág. 171).

(6) Desarrolle contactos con los medios de información extranjeros, las organizaciones de derechos humanos y las organizaciones supranacionales, como las iglesias. En especial, movilice el apoyo de Estados Unidos. Los congresistas norteamericanos siempre están buscando causas morales para conseguir publicidad y usarlas contra el gobierno norteamericano. Exagere su causa ante ellos, y proporcioneles material televisivo y fotográfico de sus propios discursos.

(7) Promueva la unidad entre los grupos de la oposición. Intente crear una organización que los comprenda y los proteja, lo que facilitará la cooperación entre esos grupos. Esto resulta difícil porque, como en los ejemplos de Filipinas, Chile, Corea y Sudáfrica, los gobernantes autoritarios a menudo son expertos en promover la desunión de sus opositores. Una prueba de su capacidad para convertirse en un líder democrático de su país consiste en su habilidad de superar esos obstáculos y asegurar en cierta medida la unidad de la oposición. Recuerde esta sentencia de Gabriel Almond: "Los grandes líderes son los constructores de grandes coaliciones".³⁰

(8) Cuando el régimen autoritario cae, esté preparado para llenar rápidamente el vacío de autoridad. Esto puede hacerse de varias maneras: poniendo en escena a un líder popular, carismático y democráticamente orientado; organizando rápidamente elecciones populares para proporcionar legitimidad al nuevo gobierno y construyendo una legitimidad internacional para obtener el apoyo de los elementos extranjeros y supranacionales (organismos internacionales, Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea, la Iglesia Católica). Reco-

nozca si algunos de sus recientes compañeros de coalición querían establecer una nueva dictadura propia, y organice tranquilamente los apoyos de la democracia para contar con su esfuerzo si: materializa aquella.

TRASPASOS

En los traspasos de poder, la democratización se produce por la acción combinada de gobierno y oposición. Dentro del gobierno, el equilibrio entre conservadores y reformistas es tal que el gobierno quiere negociar un cambio de régimen —a menos que la situación de predominio ultraconservador lleve al reemplazo—, pero no quiere iniciar el cambio de régimen. Tiene que ser presionado o empujado a negociaciones formales o informales con la oposición. Dentro de la oposición, los demócratas moderados son lo bastante fuertes como para prevalecer sobre los antidemocráticos radicales, pero no tanto como para derrocar al gobierno. Por eso pueden ver ventajas en la negociación.

Aproximadamente once de treinta y cinco liberalizaciones y democratizaciones que ocurrieron o comenzaron en los años setenta y ochenta se aproximaron al modelo del traspaso. Los casos más notables fueron Polonia, Checoslovaquia, Uruguay y Corea; el cambio de régimen en Bolivia, Honduras, El Salvador y Nicaragua también implicó elementos significativos de desplazamiento. En El Salvador y Honduras, las negociaciones fueron en parte con el gobierno de Estados Unidos, que actuó como un sustituto de los demócratas moderados. En 1989 y 1990, Sudáfrica comenzó un proceso de traspaso, y Mongolia y Nepal se movieron en esa dirección. Algunos rasgos de los traspasos estuvieron también presentes en Chile. Sin embargo, el régimen de Pinochet era fuerte para resistir a la presión de la oposición para negociar la democratización, y se adhirió obstinadamente al programa de cambio de régimen que había abandonado en 1980.

En los traspasos que culminaron con éxito, los grupos mayoritarios tanto en el gobierno como en la oposición reconocieron que eran incapaces de determinar unilateralmente la naturaleza del futuro sistema político para su sociedad. Los líderes del gobierno y de la oposición desarrollaron a menudo estos puntos de vista, después de hacerse demostraciones de fuerza y enzarzarse en una dialéctica política. Inicialmente, la oposición solía creer que sería posible conseguir que el gobierno cayera en un momento no muy lejano. Esta creencia era en ocasiones ampliamente irreal,

pero los líderes la sostuvieron tanto como les fue posible, impidiéndose entonces las negociaciones serias con el gobierno. En contraste, el gobierno por lo general creyó al principio que podría contener de forma efectiva y hasta suprimir a la oposición sin incurrir en costos inaceptables. Los trasposos sucedieron cuando cambiaron las convicciones de ambos. La oposición comprendió que no era lo bastante fuerte como para derrocar al gobierno. El gobierno comprendió que la oposición era lo bastante fuerte como para aumentar significativamente el costo de no negociar, de tal modo que habría que aumentar la represión, lo que provocaría el rechazo de grupos de apoyo del gobierno, intensificaría las divisiones en la coalición de gobierno, aumentaría las posibilidades de un endurecimiento de éste para recuperar el control y perdería significativamente la legitimidad en el extranjero.

Los trasposos tienen una dialéctica que a menudo implica una secuencia bien diferenciada de pasos. Primero, el gobierno se compromete en cierta liberalización, y comienza a perder poder y autoridad. Segundo, la oposición explota esta pérdida y debilitamiento del gobierno para ampliar sus apoyos e intensificar sus actividades, con la esperanza y la expectativa de que a corto plazo será posible derrocarlo. Tercero, el gobierno reacciona con fuerza para contener y suprimir la movilización del poder político por parte de la oposición. Cuarto, los líderes del gobierno y de la oposición perciben el inicio de una ruptura y empiezan a indagar las posibilidades de una transición negociada. Sin embargo, este cuarto paso no era inevitable. A veces, el gobierno, tal vez después de un cambio de liderazgo, pudo usar brutalmente sus fuerzas policiales y militares, y restaurar su poder, al menos temporalmente. O la oposición pudo continuar desarrollando su fuerza, erosionar un poco más el poder gubernamental y al final lograr su caída. De esta manera, los trasposos requieren algún tipo de igualdad de fuerzas entre el gobierno y la oposición, tanto como la inseguridad por parte de ambos de quién va a prevalecer en una importante prueba de fuerza. En este caso, los riesgos de la negociación y el compromiso parecen menores que los de la confrontación y la catástrofe.

Los procesos políticos que llevaron al trasposo vinieron marcados por oscilaciones y gran cantidad de huelgas, protestas y manifestaciones, por un lado, y represión, encarcelamientos, violencia policial, estados de sitio y ley marcial, por otro. Ciclos de protesta y represión en Polonia, Checoslovaquia, Uruguay, Corea y Chile llevaron al final a acuerdos entre el gobierno y la oposición en todos los casos, salvo en Chile.

En Uruguay, por ejemplo, las crecientes protestas y manifesta-

ciones del otoño de 1983 estimularon las negociaciones que llevaron a los militares al abandono del poder. En Bolivia: en 1978, "una serie de conflictos y movimientos de protesta" produjeron al acuerdo de los militares sobre un calendario para las elecciones.³¹ En Corea, tanto como en Uruguay, el régimen militar afrontó protestas rápidamente suprimidas. Sin embargo, en la primavera de 1987, las manifestaciones se volvieron más importantes y ampliamente apoyadas, y su base se extendió a la clase media. El gobierno reaccionó primero del modo habitual, pero luego efectuó un cambio de rumbo, acordó negociar y aceptó las principales exigencias de la oposición. En Polonia, las huelgas de 1988 tuvieron un impacto similar. Como explica un comentarista, "las huelgas hicieron que la mesa de negociaciones fuera no solamente posible sino necesaria para ambas partes. Paradójicamente, las huelgas fueron lo bastante fuertes como para obligar a los comunistas a ir a la mesa de negociaciones, y hasta lo bastante débiles como para permitir a los líderes de Solidaridad rechazar las negociaciones. Esta es la razón por la que se entablaron conversaciones".³²

En los trasposos, la confrontación violenta en la plaza central de la capital entre protestas masivas y las filas de la policía reveló a cada parte sus fuerzas y sus debilidades. La oposición pudo movilizar un apoyo masivo; el gobierno pudo contener y resistir la presión de la oposición.

Las estrategias en Sudáfrica en los años ochenta también evolucionaron sobre el modelo de los cuatro pasos. A comienzos de los setenta, P. W. Botha comenzó el proceso de liberalización y reforma, alimentando las expectativas de los negros y luego frustrándolas, cuando la Constitución de 1983 les negó un papel político nacional. Esto provocó desórdenes en las ciudades negras en 1984 y 1985, lo que estimuló las esperanzas negras de que el colapso del régimen autoritario fuera inminente. El esfuerzo y la supresión efectiva por parte del gobierno de los desacuerdos entre blancos y negros llevaron a la oposición a revisar sus esperanzas. Al mismo tiempo, los desórdenes atrajeron la atención internacional, estimularon la condena tanto del sistema del *apartheid* como de las tácticas del gobierno y obligaron a Estados Unidos y a los gobiernos europeos a intensificar las sanciones económicas contra Sudáfrica. Cuando disminuyeron las esperanzas de los radicales del Congreso Nacional Africano (CNA) en la revolución, crecieron las quejas del Partido Nacional en el gobierno sobre la legitimidad internacional y el futuro económico.

A mediados de 1970, Joe Slovo, cabeza del Partido Comunista de Sudáfrica y de la organización militar del CNA, argumentó que

el CNA podía derrocar al gobierno y tomar el poder a través de una guerra de guerrillas y la revolución. A fines de los años ochenta, se comprometió a usar la violencia, pero vio que las negociaciones eran el camino más fácil para conseguir los objetivos del CNA. Después de convertirse en el presidente de Sudáfrica, en 1989, F. W. de Klerk también enfatizó la importancia de las negociaciones. La lección de Rhodesia, dijo, era que "cuando se presentaba la oportunidad para negociaciones reales y constructivas, no había que vacilar. Sería un error porque, en las circunstancias concretas, ellos esperaron demasiado antes de comprometerse en negociaciones fundamentales y en un diálogo. Nosotros no debemos cometer el mismo error, y estamos decididos a no repetirlo".³³ Los dos líderes políticos estaban aprendiendo de su propia experiencia y de la ajena.

En Chile, por el contrario, el gobierno quería evitar en lo posible las negociaciones. Estallaron huelgas importantes en la primavera de 1983, pero una huelga general fue reprimida por el gobierno. En mayo de 1983 la oposición empezó una campaña de masivas manifestaciones mensuales en el "Día Nacional de Protesta". Fueron reprimidas por la policía, habitualmente con algunos muertos. Los problemas económicos y las protestas de la oposición forzaron al gobierno de Pinochet a iniciar el diálogo con ella. Sin embargo, como la economía empezó a recuperarse, las clases medias se asustaron de la quiebra de la ley y el orden. En octubre de 1984 una huelga nacional fue reprimida, con heridos y muertos. Poco tiempo después, el gobierno volvió a imponer el estado de sitio, que había sido levantado en 1979. Los esfuerzos de la oposición fracasaron de esta manera en su propósito de derrocar al gobierno o de inducirlo a comprometerse en negociaciones significativas. La oposición había "sobrestimado su fuerza y subestimado la del gobierno".³⁴ También había subestimado la tenacidad de Pinochet y la habilidad y la voluntad de las fuerzas de seguridad chilenas para reprimir a tiras manifestaciones civiles.

Los trasposos requieren en ambas partes líderes que quieran arriesgarse a negociar. Dentro de las elites gobernantes, a menudo existen diferencias de opinión sobre las negociaciones. A veces, los líderes máximos deben ser presionados, por sus colegas y por las circunstancias, para negociar con la oposición. En 1989, por ejemplo, Adam Michnik argumentó que Polonia, como Hungría, estaba siguiendo "el camino español hacia la democracia". Hasta cierto punto estaba en lo cierto, dado que tanto la transición española como la polaca fueron básicamente pacíficas. Sin embargo, profundizando en la cuestión, la analogía española no servía para Polonia porque Jaruzelski no era un Juan Carlos ni un Suárez

(mientras que, en Hungría, lo fue considerablemente Imre Pozsgay). Jaruzelski era un demócrata reacio, que se vio forzado por el deterioro de su país y de su régimen a las negociaciones con la Solidaridad.³⁵ En Uruguay, el presidente, general Gregorio Alvarez, quiso prolongar su poder y pospuso la democratización, y tuvo que ser forzado por los otros miembros de la junta militar a retirarse con el cambio de régimen. En Chile, el general Pinochet fue presionado de manera similar por otros miembros de la junta militar, especialmente el comandante de la fuerza aérea, general Fernando Matthei, y tuvo que comportarse de forma más condescendiente con la oposición. Pero Pinochet resistió esta presión con buenos resultados.

En otros países, en las cúpulas de dirigentes hubo cambios antes de que se entablaran negociaciones serias con la oposición. En Corea, el gobierno del general Chun Doo Hwan siguió una política conservadora rigidamente contraria a las exigencias de la oposición y de supresión de la actividad política. Sin embargo, en 1987 el partido gobernante designó a Roh Tae Woo como candidato a suceder a Chun. Roh cambió radicalmente las políticas de Chun, anunció una apertura política y entró en negociaciones con el líder de la oposición.³⁶ En Checoslovaquia, el secretario general del Partido Comunista, el conservador Gustav Husak, que había prolongado durante años su permanencia en el poder, fue sucedido en diciembre de 1987 por el discretamente reformista Karel Urbanek. Urbanek y el primer ministro reformista Ladislav Adamec negociaron un programa para la transición a la democracia con Vaclav Havel y los otros líderes de la oposición, pertenecientes al Fórum Cívico. En Sudáfrica, De Klerk avanzó a partir del abortado proceso de transformación "desde arriba" de sus predecesores, hasta las negociaciones para un cambio tipo desplazamiento con los líderes de la oposición negra. De este modo, tanto la incertidumbre como la ambigüedad y la división de opiniones sobre la democratización eran características propias de los círculos gobernantes durante las situaciones de trasposo. Estos regímenes no estuvieron totalmente comprometidos ni con el apoyo incondicional al poder ni con un decisivo giro hacia la democracia.

Hubo desacuerdo e incertidumbre no sólo en el bando del gobierno. En realidad, el único grupo con posibilidades de dividirse entre sí, más que los líderes de un gobierno autoritario en decadencia, es el de los líderes de oposición que aspiran a reemplazarlos. En las situaciones de trasposo, el gobierno reprime a la oposición y la oposición tiene intereses comunes para derrocar al gobierno. Como indican los ejemplos de Filipinas y Nicaragua, aun bajo estas condiciones una unidad segura entre los líderes y

los partidos de la oposición resulta muy difícil, y aun la unidad alcanzada, a menudo resulta frágil y sutil. En los traspasos, el problema reside no tanto en derrocar al gobierno sino en negociar con él, y la unidad de la oposición resulta más difícil de alcanzar. No se alcanzó en Corea, y por lo tanto el candidato del gobierno, Kim Tae Woo, fue elegido presidente con una minoría de votos, cuando los dos candidatos de la oposición dividieron a la mayoría antigubernamental oponiéndose entre ellos. En Uruguay, a causa de que su líder estaba todavía preso, un partido de oposición —el Partido Nacional— rechazó el acuerdo alcanzado entre los otros partidos y los militares. En Sudáfrica constituyeron un gran obstáculo para la reforma democrática las muchas divisiones existentes dentro de la oposición entre los grupos parlamentarios y no parlamentarios, africanos e ingleses, negros y blancos, y entre la ideología de los negros y los grupos tribales. Hasta 1990 el gobierno sudafricano se enfrentó a una amplísima multiplicidad de grupos de oposición, cuyas diferencias entre ellos a menudo fueron tan grandes como las que tenían con el gobierno.

En Chile, la oposición estuvo seriamente dividida en un gran número de partidos, fracciones y coaliciones. En 1983, los partidos de la oposición centrista moderada podían unirse en la Alianza Democrática. En agosto de 1985, un grupo más amplio, una decena de partidos, se unieron en el Acuerdo Nacional y llamaron a una transición a la democracia. Todavía continuaron los conflictos entre liderazgo y tácticas. En 1986, la oposición chilena movilizó protestas masivas, esperando reproducir en Santiago lo que había ocurrido en Manila. Sin embargo, la oposición se dividió, y su militancia asustó a los conservadores. El problema, como un observador dijo entonces, era que "el general no es provocado por una oposición moderada que se mantiene unida bajo el liderazgo de una figura respetada. No hubo un Cory chileno".³⁷ En Polonia, por otra parte, las cosas fueron diferentes. Lech Walesa fue un Cory polaco, y Solidaridad dominó la oposición durante más de una década. En Checoslovaquia, el traspaso ocurrió tan rápidamente que las diferencias entre los grupos de la oposición política no tuvieron tiempo de materializarse.

En los traspasos democráticos, los moderados fueron lo bastante fuertes dentro de la oposición como para ser socios creíbles en las negociaciones con el gobierno. Casi siempre hubo grupos dentro de la oposición que rechazaban las negociaciones con el gobierno. Temían que éstas produjeran compromisos indeseables, y esperaban que la continua presión de la oposición produciría el derrocamiento o la caída del gobierno. En Polonia, en 1988-89, la oposición de los grupos derechistas exigió un boicot a la mesa de

negociaciones. En Chile, los grupos de izquierda de la oposición realizaron ataques terroristas que debilitaron los esfuerzos de la oposición moderada que quería negociar con el gobierno. De manera similar, en Corea, los radicales rechazaron el acuerdo electoral logrado por el gobierno y los grupos de la oposición moderada. En Uruguay, la oposición estaba dominada por los líderes de los partidos políticos moderados, y los extremistas fueron un problema menor.

Para que se entablaran las negociaciones, cada partido tuvo que conceder algún grado de legitimidad al otro. La oposición tuvo que admitir al gobierno como un socio digno y, aunque sólo fuera implícitamente, reconocerle su derecho a gobernar. El gobierno, a su vez, tuvo que aceptar a los grupos de oposición como legítimos representantes de segmentos significativos de la sociedad. El gobierno pudo hacer esto más fácilmente si la oposición no estaba comprometida con la violencia. También resultaba más fácil negociar si los grupos de oposición, como los partidos políticos bajo regímenes militares, habían sido previamente participantes legítimos en el proceso político. Era más fácil para la oposición negociar si el gobierno sólo había usado una violencia limitada contra ella y si había algunos reformistas democráticos en el gobierno con los que podía compartir algunos objetivos.

En los traspasos, de forma distinta que en las transformaciones y en los reemplazos, a menudo los líderes del gobierno negociaron sobre términos básicos del cambio de régimen con los líderes de la oposición que ellos habían tenido presos con anterioridad: Lech Walesa, Václav Havel, Jorge Batlle Ibáñez, Kim Dae Jung y Kim Young Sam, Walter Sisulu y Nelson Mandela. Hubo buenas razones para obrar así. Los líderes de la oposición que habían estado presos no habían combatido al gobierno de manera violenta o no violenta; habían estado viviendo con él. También habían experimentado la realidad del poder del gobierno. Los líderes del gobierno comprendieron que dichos presos estaban habitualmente interesados en la reforma, y que eran en general moderados, lo bastante como para querer negociar con sus anteriores captores. La prisión también mejoró la autoridad moral de los prisioneros. Esto los ayudó a unirse a los grupos de oposición, al menos de manera temporal, y a sostener ante el gobierno la perspectiva de que ellos podían asegurar la aceptación de sus seguidores a cualquier acuerdo que se alcanzara.

A cierta altura de la transición brasileña, el general Golbery, según rumores, le dijo a un líder de la oposición: "Usted mantenga bajo control a sus elementos radicales, y nosotros controlaremos los nuestros". Mantener a los radicales bajo control a menudo

requiere la cooperación del otro bando. En las negociaciones para el traspaso, cada partido tiene interés en fortalecer al otro, y así puede pactar de manera más efectiva con los extremistas de su bando. En junio de 1990, por ejemplo, Nelson Mandela comentó los problemas que F. W. de Klerk tenía con los blancos de la línea dura, y dijo que él había llamado a "los blancos a apoyar a De Klerk. Nosotros también estamos intentando plantearle los problemas de la oposición blanca a él. Ya han comenzado discusiones con los sectores de influencia en el ala derecha". Al mismo tiempo, Mandela dijo que su propio deseo de encontrarse con el jefe Mengosuthu Buthelezi había sido vetado por los militantes del CNA, y que tenía que aceptar aquella decisión porque era "un leal y disciplinado miembro del CNA".³⁸ De Klerk, obviamente, tenía interés en fortalecer a Mandela, y en ayudarlo a negociar con su oposición militante de izquierda.

A veces, las negociaciones para el cambio de régimen fueron precedidas por "prenegociaciones" sobre las condiciones para entrar en las negociaciones propiamente dichas. En Sudáfrica, la condición previa del gobierno fue que el CNA renunciara a la violencia. Las condiciones previas del CNA fueron que el gobierno reuniera a la oposición urbana y liberara a los prisioneros políticos. En algunos casos, las prenegociaciones se referían a qué individuos y grupos opositores deberían intervenir en las negociaciones.

A veces, las negociaciones fueron extensas, y otras breves. A menudo fueron interrumpidas cuando un partido y otro las rompían. Sin embargo, cuando continuaban, el futuro político de cada partido se veía más comprometido con los resultados. Si las negociaciones fracasaban, los conservadores dentro del gobierno y los radicales en la oposición se preparaban para capitalizar aquel fracaso y expulsar a los líderes que se habían comprometido en ellas. Nació entonces un interés común y la sensación de compartir un destino también común. "En cierto modo —observó Nelson Mandela en agosto de 1990—, ahora hay una alianza entre el CNA y el Partido Nacional. 'Estamos en el mismo barco —añadió el líder del Partido Nacional, E. F. Botha— y los tiburones que nos amenazan a ambos lados no van a distinguir entre nosotros cuando nos caigamos por la borda.'"³⁹ En consecuencia, cuando las negociaciones continuaban, los partidos estaban en mejor disposición de comprometerse para obtener acuerdos.

Los acuerdos que alcanzaron originaban a menudo ataques de los que, dentro del gobierno y de la oposición, pensaban que habían concedido demasiado. Por supuesto, los acuerdos específicos reflejaban características particulares de los respectivos países; sin embargo, fue de importancia vital en casi todas las

negociaciones el cambio de garantías. En las transformaciones, los últimos funcionarios del régimen autoritario casi nunca fueron castigados; en los reemplazos, casi siempre lo fueron. En los traspasos, esto fue a menudo un punto a negociar: por ejemplo, los líderes militares en Uruguay y en Corea pidieron garantías contra la persecución y el castigo por las violaciones a los derechos humanos. En otras situaciones, las negociaciones sobre las garantías incluían acuerdos para compartir el poder o para cambiarlo a través de elecciones. En Polonia, cada bando garantizó un compromiso explícito de compartir el período legislador. En Checoslovaquia, las posiciones en el gabinete se distribuyeron entre los dos bandos. En ambos países, la coalición gubernamental aseguró a los comunistas y a la oposición que sus intereses serían protegidos durante la transición. En Corea, el partido en el gobierno aceptó unas elecciones presidenciales directas y abiertas, y, posiblemente, comprendió también que, ya que por lo menos competirían dos candidatos importantes de la oposición, esta haría muy probable la victoria del candidato de su partido.

De este modo, los riesgos de la confrontación y de perder empujaron al gobierno y a la oposición a negociar entre ellos y la garantía de que ninguno de los dos perdería fue la base del acuerdo. Ambos consiguieron la oportunidad de compartir el poder o de competir por él. Los líderes de la oposición supieron que no se los encarcelaría; los líderes del gobierno supieron que no tendrían que exiliarse. La reducción mutua de riesgos les alentó, tanto a los reformistas como a los moderados, a cooperar en la instauración de la democracia.

Guía para democratizadores 3: cómo negociar el cambio de régimen

Para los reformistas democráticos del gobierno:

(1) Siguiendo la guía para transformar los sistemas autoritarios (ver pp. 141-142), primero hay que aislar y debilitar a la oposición conservadora, y consolidar el apoyo que le brinden el gobierno y la maquinaria política.

(2) Después, tome la iniciativa y sorprenda tanto a la oposición como a los conservadores con las concesiones que usted está dispuesto a hacer, pero nunca haga concesiones bajo la obvia presión de la oposición.

(3) Asegure el respaldo al tema central de las negociaciones por parte de los generales dirigentes u otros oficiales de la cúpula de los cuerpos de seguridad.

(4) Haga todo lo posible por realzar la estatura moral, la autori-

NOTAS

Capítulo 1: ¿Qué?

1. Para descripciones del plan y ejecución del golpe del 25 de abril, véanse Robert Harvey, *Portugal: Birth of Democracy* (Londres: Macmillan, 1978), pp. 14-20, y Douglas Porch, *The Portuguese Armed Forces and Revolution* (Londres: Croom Helm; Stanford: Hoover Institution Press, 1977), pp. 83-87, 90-94).

2. Citado en Tad Szulc, "Lisbon and Washington: Behind the Portuguese Revolution", *Foreign Policy* 21 (invierno 1975-76), p. 3.

3. Para ulteriores elaboraciones de estas dificultades, véanse Samuel P. Huntington, "The Modest Meaning of Democracy", en *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*, comp. Robert A. Pastor (Nueva York, Holmes y Meier, 1989), pp. 11-18, y Jeane J. Kirkpatrick, "Democratic Elections, Democratic Government, and Democratic Theory", en *Democracy at the Polls*, comps. David Butler, Howard R. Penniman y Austin Ranney (Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981), pp. 325-48.

4. Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, 2ª ed. (Nueva York: Harper, 1947), cap. 21 y p. 269.

5. Véanse Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971), pp. 1-10; Giovanni Sartori, *Democratic Theory* (Detroit: Wayne State University Press, 1962), pp. 228 y ss.; Kirkpatrick, "Democratic Elections", pp. 325 y ss.; Raymond English, *Constitutional Democracy vs. Utopian Democracy* (Washington: Ethics and Public Policy Center, 1983); G. Bingham Powell, Jr., *Contemporary Democracies* (Cambridge: Harvard University Press, 1982), pp. 2-7; Juan J. Linz, "Crisis, Breakdown, and Reequilibration", en *The Breakdown of Democratic Regimes*, comps. Juan J. Linz y Alfred Stepan (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978), pp. 5-6; Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter,

Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986), pp. 6-14 / Trad. cast.: *Transiciones desde un gobierno autoritario: Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas* (Buenos Aires: Paidós, 1988)/; Alex Inkeles, "Introduction: On Measuring Democracy", *Studies in Comparative International Development* 25 (primavera 1990), pp. 4-5; Teemu Vanhanen, *The Emergence of Democracy: A Comparative Study of 119 Countries, 1850-1979* (Helsinki, Finnish Society of Sciences and Letters, 1984), pp. 24-33.

6. Para el problema de la confluencia entre estabilidad y democracia, véase Kenneth A. Bollen, "Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps", *Studies in Comparative International Development* 25 (primavera 1990), pp. 15-17.

7. Inkeles, "On Measuring Democracy", p. 5. Bollen argumenta a favor de variables y medidas continuas, sugiriendo que la democracia varía en grados, al igual que la industrialización. Claramente no es así, sin embargo, y los países, como los sucesos de 1989-90 en Europa oriental lo demuestran, pueden cambiar rápidamente de la no democracia a la democracia. No pueden cambiar de no ser industriales a serlo, aunque con la industrialización los economistas generalmente están de acuerdo sobre cuáles países están industrializados y cuáles no. El propio índice numérico de Bollen, que da seis indicadores de la democracia, sitúa en 1965 a veintisiete países con puntajes de 90 o más en un extremo de una escala de 0 a 100. Están en ese grupo todos los países que en general habrían sido clasificados de democráticos en 1965, con excepción de Alemania occidental, que obtuvo 88,6 puntos. Véase Bollen, "Political Democracy", pp. 13-14, 18, 20-23. Para una sucinta exposición de las razones que respaldan un enfoque dicotómico de este tema véase Jonathan Sunshine, "Economic Causes and Consequences of Democracy: A Study in Historical Statistics of the European and European Populated-English-Speaking Countries" (tesis, Columbia University, 1972), pp. 43-48.

8. Juan J. Linz, "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en *Macropolitical Theory*, comps. Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsky, vol. 3 de *Handbook of Political Science* (Reading, Mass: Addison-Wesley, 1975), pp. 175 y ss. Véase también Carl J. Friedrich y Zbigniew Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, 2ª ed. (Nueva York: Praeger, 1965), *passim*.

9. G. P. Gooch, *English Democratic Ideas in the Seventeenth Century*, 2ª ed. (Nueva York: Harper, 1959), p. 71.

10. Para recorridos similares pero no idénticos de las dispares apariciones de las políticas democráticas, véanse Robert A. Dahl, *Democracy and Its Critics* (New Haven: Yale University Press, 1989), caps. 1, 2, 17 / Trad. cast.: *La democracia y sus críticos* (Buenos Aires: Paidós, 1991)/; Ted Robert Gurr, Keith Jagers y Will H. Moore, "The Transformation of the Western State: The Growth of Democracy, Autocracy and State Power Since 1800", *Studies in Comparative Development* 25

(primavera 1990), pp. 88-95; Vanhanen, *Emergence of Democracy, passim*; Dankwart A. Rustow, "Democracy: A Global Revolution?" *Foreign Affairs* 69 (otoño 1990), pp. 75-76; Powell, *Contemporary Democracies*, p. 238; y S. P. Huntington, "Will More Countries Become Democratic?" *Political Science Quarterly* 99 (verano 1984), pp. 196-98.

11. Jonathan Sunshine, "Economic Causes and Consequences of Democracy", pp. 49-58. De acuerdo con Sunshine, los Estados Unidos encontraron el criterio del derecho al voto en 1840. Walter Dean Burnham da pruebas que apoyan apascentamente el año 1828. Véase William N. Chambers, "Party Development and the American Mainstream", en *The American Party Systems: Stages of Political Development*, comps. William N. Chambers y Walter Dean Burnham (Nueva York: Oxford University Press, 1967), pp. 12-13.

12. James Bryce, *Modern Democracies*, vol. 1 (Nueva York: Macmillan, 1921), p. 24.

13. Rupert Emerson, "The Erosion of Democracy", *Journal of Asian Studies* 20 (noviembre 1960), pp. 1-8, identifica a 1958 como "el año del colapso del constitucionalismo democrático en los nuevos países".

14. Véanse Guillermo A. O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics* (Berkeley: University of California, Institute of International Studies, 1973), y David Collier, comp. *The New Authoritarianism in Latin America* (Princeton: Princeton University Press, 1979).

15. Tun-Jen Cheng, "Democratizing the Quasi-Leninist Regime in Taiwan", *World Politics* 41 (julio 1989), pp. 479-80.

16. S. E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, 2ª ed. (Harmondsworth: Penguin Books, 1976), p. 223; Sidney Verba, "Problems of Democracy in the Developing Countries", Remarks, Harvard-MIT Joint Seminar on Political Development, octubre 6, 1976, p. 6.

17. El cambio producido en la literatura sobre el desarrollo político, de centrar la atención en la democracia a centrarla en la estabilidad, y la particular enfatización de las contradicciones y crisis del desarrollo, están descritos brevemente en Samuel P. Huntington, "The Goals of Development", en *Understanding Political Development*, comps. Myron Weiner y Samuel P. Huntington (Boston: Little, Brown, 1987), pp. 3 y ss. La preocupación por la democracia occidental se refleja en Michel Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy* (Nueva York, New York University Press, 1975) y en Richard Rose y B. Guy Peters, *Can Government Go Bankrupt?* (Nueva York: Basic Books, 1978).

El 11 de febrero de 1976, a pedido de los dirigentes de la CIA, di una conferencia a los analistas de la Agencia sobre "The Global Decline of Democracy". No es necesario decirlo, tenía algunos argumentos muy persuasivos para explicar la profundidad y gravedad de este fenómeno. La tercera ola de democratización había comenzado sólo veintidós meses antes.

18. Los principales estudios colectivos incluyen los siguientes: Juan J. Linz y Alfred Stepan, comps., *The Breakdown of Democratic Regimes* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978); Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, comps., *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, 4 vols. (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986) / Trad. cast.: *Transiciones desde un gobierno autoritario*, 4 volúmenes (Buenos Aires: Paidós, 1988); y Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset, comps., *Democracy in Developing Countries*, 4 vols. (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1988-89). El volumen de Linz y Stepan refleja la transición de la segunda contraola a la tercera ola de democratización al incluir estudios tanto del advenimiento como de la ruptura de la democracia.

19. Francis Fukuyama, "The End of History?" *The National Interest* 16 (verano 1989), p. 3; Charles Krauthammer, "Democracy Has Won", *Washington Post National Weekly Edition*, abril 3-9, 1989, p. 24; Marc C. Plattner, "Democracy Outwits the Pessimists", *Wall Street Journal*, octubre 12, 1988, p. A20. Cf. Zbigniew Brzezinski, *The Grand Failure: The Birth and Death of Communism in the Twentieth Century* (Nueva York, Charles Scribner's Sons, 1989), *passim*.

20. Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968), p. 1.

21. Che Guevara, *Guerrilla Warfare* (Nueva York, Vintage Books, 1961), p. 2.

22. Hay una abundante literatura sobre la naturaleza, extensión y posibles causas de este fenómeno. Véanse Dean V. Babst, "A Force for Peace", *Industrial Relations* 14 (abril 1972), pp. 55-58; R. J. Rummel, "Libertarianism and International Violence", *Journal of Conflict Resolution* 27 (marzo 1983), pp. 27-71; Michael W. Doyle, "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs", *Philosophy and Public Affairs* 12 (verano/otoño 1983), pp. 205-235, 323-353, y "Liberalism and World Politics", *American Political Science Review* 80 (diciembre 1986) pp. 1151-69; Zev Maoz y Nasrin Abdulali, "Regime Types and International Conflict, 1816-1976", *Journal of Conflict Resolution* 33 (marzo 1989), pp. 3-35; Bruce Russett, "Politics and Alternative Security: Toward a More Democratic, Therefore More Peaceful, World", en *Alternative Security: Living Without Nuclear Deterrence*, comps. Burns H. Weston (Boulder, Colo.: Westview Press, 1990), pp. 107-136.

Capítulo 3: ¿Cómo? Los procesos de democratización

1. Véanse, por ejemplo, G. Bingham Powell, Jr., *Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence* (Cambridge: Harvard University Press, 1982),

caps. 5-9; Juan J. Linz, "Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy* 1 (invierno 1990), pp. 51-69.

2. Robert A. Dahl, *Pluralism: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971), pp. 33-40.

3. Véanse Donald L. Horowitz, "Three Dimensions of Ethnic Politics", *World Politics* 23 (enero 1971), pp. 232-36; Samuel P. Huntington y Jorge I. Domínguez, "Political Development", en *Handbook of Political Science*, vol. 3, comp. Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1975), pp. 74-75.

4. Véase Martin C. Needler, "The Military Withdrawal from Power in South America", *Armed Forces and Society* 6 (verano 1980), pp. 621-23.

5. Para un examen de los términos bajo los cuales los gobiernos militares conciliaron su salida del poder, véase Robert H. Dix, "The Breakdown of Authoritarian Regimes", *Western Political Quarterly* 35 (diciembre 1982), pp. 567-68 respecto a las "garantías de salida"; Myron Weiner, "Empirical Democratic Theory and the Transition from Authoritarianism to Democracy", *PS* 20 (otoño 1987), pp. 864-65; Enrique A. Baloyra, "Conclusion: Toward a Framework for the Study of Democratic Consolidation", en *Comparing New Democracies: Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the Southern Cone*, comp. Enrique A. Baloyra (Boulder, Colo.: Westview Press, 1987), pp. 299-300; Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone* (Princeton: Princeton University Press, 1988), pp. 64-65; Philip Mauceri, "Nine Cases of Transitions and Consolidations", en *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*, comp. Robert A. Pastor (Nueva York: Holmes and Meier, 1989), pp. 225, 229; Luis A. Abugattas, "Populism and After: The Peruvian Experience", en *Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America*, comps. James M. Malloy y Mitchell A. Seligson (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1987), pp. 137-39; Aldo C. Vacc, "Authoritarian Breakdown and Redemocratization in Argentina", en *Authoritarians and Democrats*, comps. Malloy y Seligson, pp. 30-31; P. Nikiforos Diamandouros, "Transition to, and Consolidation of, Democratic Politics in Greece, 1974-83: A Tentative Assessment", en *The New Mediterranean Democracies: Regime Transition in Spain, Greece, and Portugal*, comp. Geoffrey Pridham (Londres: Frank Cass, 1984), p. 54; Harry J. Psomiades, "Greece: From the Colonels' Rule to Democracy", en *From Dictatorship to Democracy: Coping with the Legacies of Authoritarianism and Totalitarianism*, comp. John H. Herz (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1982), pp. 253-54.

6. Tun-jen Cheng, "Democratizing the Quasi-Leninist Regime in Taiwan", *World Politics* 41 (julio 1989), p. 496.

7. *New York Times*, marzo 9, 1990, pp. A1, A11; marzo 11, 1990, p. E3.

8. Bronislaw Geremek, "Postcommunism and Democracy in Poland", *Washington Quarterly* 13 (verano 1990), p. 129.

9. *New York Times*, marzo 11, 1990, p. E3.

10. Para una conclusión semejante, véase I. William Zartman, "Transition to Democracy from Single-Party Regimes: Lessons from North Africa" (trabajo presentado a la Reunión Anual, American Political Science Association, Atlanta, Georgia, agosto 31-septiembre 3, 1989), pp. 2-4.

11. Véase Richard K. Betts y Samuel P. Huntington, "Dead Dictators and Rioting Mobs: Does the Demise of Authoritarian Rulers Lead to Political Instability?" *International Security* 10 (invierno 1985-86), pp. 112-46.

12. Véase Raymond Carr, "Introduction: The Spanish Transition to Democracy in Historical Perspective", en *Spain in the 1980s: The Democratic Transition and a New International Role*, comps. Robert P. Clark y Michael H. Hailzel (Cambridge: Ballinger, 1987), pp. 3-4.

13. Alfred Stepan, "Introduction", en *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation*, comp. Stepan (Nueva York: Oxford University Press, 1988), p. ix.

14. *Ibid.*, Scott Mainwaring, "The Transition to Democracy in Brazil", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 28 (primavera 1996), p. 149; Kenneth Medhurst, "Spain's Evolutionary Pathway from Dictatorship to Democracy", en *New Mediterranean Democracies*, comp. Pridham, p. 30.

15. Paul Preston, *The Triumph of Democracy in Spain* (Londres: Methuen, 1986), p. 93; Donald Shore y Scott Mainwaring, "Transitions Through Transaction: Democratization in Brazil and Spain", en *Political Liberalization in Brazil: Dynamics, Dilemmas, and Future Prospects*, comp. Wayne A. Selcher (Boulder, Colo.: Westview Press, 1986), p. 179; Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968), pp. 344-57.

16. Jacques Rupnik, "Hungary's Quiet Revolution", *New Republic*, noviembre 20, 1989, p. 20; *New York Times*, abril 16, 1989, p. E3.

17. Citado por Abugattas en *Authoritarians and Democrats*, comps. Malloy y Seligson, p. 85. Véase también, por Sylvia T. Borzutzky, "The Pinochet Regime: Crisis and Consolidation", en *Authoritarians and Democrats*, comps. Malloy y Seligson, p. 85.

18. Véase Needler, "The Military Withdrawal", pp. 621-23, sobre los "golpes de la segunda fase" y la observación de que "el gobierno militar que devuelve el poder a un equipo civil no es el mismo que tomó el poder de un gobierno constitucional".

19. Stepan, *Rethinking Military Politics*, pp. 32-40, y Thomas E. Skidmore, "Brazil's Slow Road to Democratization: 1974-1985", en *Democratizing Brazil*, comp. Stepan, p. 33. Esta interpretación coincide con la opinión que me formé en 1974 de las intenciones de Golbery, mientras trabajaba con él planificando la democratización de Brasil. Para un argumento contrario, véase Silvio R. Duncan Baretta y John Markoff, "Brazil's Abertura: A Transition from What to What?", en *Authoritarians and Democrats*, comps. Malloy y Seligson, pp. 45-46.

20. Citado en Francisco Welfort, "Why Democracy?" en *Democratizing Brazil*, comp. Stepan, p. 172.

21. Véase, por ejemplo, Juan Pablo Fusi Aizpurúa, *Spain: Dictatorship to Democracy*, 2a ed. (Londres: Allen & Unwin, 1981), pp. 198-206.

22. Citado en David Remnick, "The Struggle for Light", *New York Review of Books*, agosto 16, 1990, p. 6.

23. Véase Stepan, *Rethinking Military Politics*, pp. 42-43.

1.2. Transiciones ¿desde dónde?: Una definición del autoritarismo

Linz, Juan, Una teoría del régimen autoritario: el caso de España, en Stanley Payne (coord.), *Sociedad y política en España del siglo XX*, Madrid, 1970.

Una teoría del régimen autoritario*.

El caso de España

JUAN J. LINZ

El régimen de Franco que subió al poder en la guerra civil española ha sido uno de los sistemas políticos europeos más anómalos dentro del siglo XX. Vinculado en alguna medida con el nazismo alemán y con el fascismo italiano, fue tratado hostilmente por la mayoría de los gobiernos occidentales a lo largo de la Segunda Guerra Mundial (en la que España se mantuvo neutral) y del corto período de aislamiento internacional consiguiente. A partir de 1945 evolucionó lenta pero regularmente, en una dirección más moderada, despojándose de ciertos adornos fascistas de sus primeros años. En este proceso se convirtió en un ejemplo sobresaliente de un tipo de sistema político autoritario y derechista, pero no totalitario, distinto a la vez del fascismo, del comunismo y de la democracia parlamentaria.

* Transcripción del artículo realizada por Hilda Romero

El siguiente texto ha sido reconocido como una definición clásica del régimen de Franco y mirado, con más amplitud, como una definición del tipo de estado autoritario derechista. El autor es profesor de Sociología y Ciencia Política de la Universidad de Yale y ha publicado numerosos estudios monográficos sobre la sociedad y la política española moderna. Este texto apareció inicialmente en *Cleavages, Ideologies and Party Systems. Contributions to Comparative Political Sociology*, editado por E. Allard e Y. Litunen (Helsinki, 1964), y ha sido reproducido con permiso del autor y de la Westermarck Society.

UNA TEORÍA DEL RÉGIMEN AUTORITARIO. EL CASO DE ESPAÑA

1) Tipos de sistemas políticos

Este estudio intenta abstraer algunas diferencias entre distintos tipos de sistemas políticos, tomando el actual régimen español como ejemplo y punto de partida. En las décadas que han seguido a la Segunda Guerra Mundial la distinción elaborada por los científicos políticos entre gobiernos democráticos y sociedades totalitarias ha demostrado su utilidad científica y, aún más, polémica. Los términos "democrático" y "totalitario" han venido usándose como dicotomías, o bien como polos opuestos de un *continuum*. Se han realizado verdaderos esfuerzos para encajar a los distintos regímenes mundiales en uno u otro tipo, basando para ello a menudo la decisión en criterios extracientíficos. Pero aun cuando esta clasificación ha resultado útil, se hace necesario intentar avanzar un poco más. Desde el principio, los científicos políticos se han encontrado con dificultades para situar a países

como España, y aun la Italia fascista o el Japón de los años anteriores a 1945, dentro de la categoría totalitaria. Las dificultades han ido aumentando conforme han surgido los regímenes "progresistas" de partido único de las regiones subdesarrolladas y las dictaduras militares "modernizantes". Así, por ejemplo, A. Inkeles insiste sobre la necesidad de hallar:

"...un modo de análisis que pueda abarcar sistemas totalitarios tan divergentes en su concreta estructura institucional como los sistemas comunistas y nazi, los más cercanos al tipo ideal (de régimen totalitario); la Italia fascista, que se le aproxima sólo de un modo imperfecto, y la España de Franco, que sólo aproximadamente encaja en el modelo y aun así tan sólo en algunos aspectos decisivos"¹

Hasta un corresponsal como Herbert Matthews, que dista mucho de ser un simpatizante del régimen español actual, escribe: "El poder (de Franco) es casi ilimitado. Esto no hace que España sea un país totalitario en el sentido comunista o fascista. Es un país autoritario. La autoridad se ejerce manteniendo a las distintas partes que integran el régimen débiles o en conflicto con otras. El orden se mantiene esencialmente porque el pueblo español lo desea, y con ayuda del Ejército y de la Policía. Esto hace que el poder de Franco sea supremo cuando quiere ejercerlo. Y dado que, como todos los dictadores modernos, no permite que ningún hombre o grupo se haga fuerte y amenace su poder, no existe alternativa a Francisco Franco, o, al menos, no de modo visible. Mientras su posición no resulta atacada y los asuntos de la nación funcionan sin tropiezos, él no interviene"².

Raymond Aron se enfrentó con este mismo problema cuando, tras caracterizar a los regímenes pluralistas constitucionales y a los regímenes de *parti monopoliste*, señaló "un tercer tipo de regímenes en donde no hay partido único ni multiplicidad de partidos, que no está basado en una legitimidad electoral ni en una legitimidad revolucionaria"³, citando como ejemplos de ello a Portugal, España y a la primera fase del régimen de Vichy.

Gabriel Almond ha formulado con gran claridad algunas de las principales características de este tipo de regímenes, que llamaremos autoritarios (término éste usado por muchos, incluso por los propios portavoces de dichos regímenes). Almond escribe: (la estructura política totalitaria) "es antipluralista en su intención y método, aunque no siempre en su realización. La evolución reciente en la Unión Soviética parece estar dirigida a proporcionar algunas bases estructurales explícitas para la discusión política y el conflicto. Pero lo que hasta ahora se ha conseguido está lejos del pluralismo estructural, que es tan típico en los regímenes autoritarios. Si uno toma un sistema como el de España, es evidente que los grupos religiosos, los intereses organizados, los distintos grupos sociales, los organismos burocráticos, así como la Falange, son elementos 'reconocidos' en una estructura política pluralista. El conflicto de intereses forma parte del sistema y no es meramente latente o espasmódico, como en el modelo totalitario

La estructura de ambos sistemas difiere en un segundo y significativo aspecto. El sistema totalitario tiende a presentarse como altamente movilizado, tenso y expansivo, tanto interna como externamente. El

¹ ALEN INKELES, *Totalitarianism and Ideology*, págs. 87-108, en CARL J. FRIEDRICH (ed.) *Totalitarianism* (Cambridge, Harvard University Press, 1954), pag. 89.

² HERBERT L. MATTHEWS, *The Yoke and the Arrow: A Report on Spain* (New York: George Braziller, Inc., 1957), página 100.

³ RAYMOND ARON, *Sociologie des Sociétés Industrielles: Essai sur une théorie des régimes politiques* (Paris, Centre de Documentation Universitaire, "Les Cours de la Sorbonne", Sociologie, 1958), págs. vii-51.

autoritario tiende a ser más estable, más relajado, aunque éstas son diferencias de grado⁴.

Se podría argüir que no hay necesidad de definir un nuevo tipo —el autoritario—, puesto que los regímenes que en él quedarían incluidos no constituyen en realidad sino formas imperfectas de los tipos democráticos o totalitarios, tendiendo en última instancia hacia uno u otro de éstos y acercándose, al menos en sus ideales, a uno de estos dos polos. El no haber alcanzado el estadio totalitario puede ser debido a ineficacia administrativa, a subdesarrollo económico o a influencias y presiones externas. En los regímenes que aprueban, en principio, una concepción "progresista" occidental de la democracia —como los casos mexicano y turco a raíz de sus revoluciones nacionales—, este quedarse a mitad de camino puede ser atribuido al atraso económicos y al tradicionalismo religioso. Para formularlo sociológicamente podemos decir que cuando se hallan ausentes ciertos prerrequisitos funcionales necesarios para que se de una democracia estable, se establece alguna forma de autoritarismo con objeto de (en teoría) preparar el país para ella; o, en otros casos, una transición prematura a la democracia conduce a un retroceso en forma de régimen autoritario. Desde otra perspectiva podemos decir que ciertas características de la estructura social hacen imposible para quienes están en el poder el avanzar hacia un verdadero totalitarismo sin poner en peligro la propia posición. Esta hipótesis supone que quienes están en el poder persiguen deliberadamente un orden social

totalitario, lo que, estrictamente hablando, puede no ser cierto incluso para algunos estadios de la transición que realmente terminan desembocando en una sociedad totalitaria.

Para los propósitos de nuestro análisis preferimos rechazar la idea de un *continuum* de democracia a totalitarismo y subrayar la naturaleza propia y distinta de los regímenes autoritarios. A menos que examinemos los rasgos característicos de estos últimos, las condiciones bajo las que surgen, las concepciones del poder sustentadas por quienes los configuran, aquellos regímenes que no son claramente ni democráticos ni totalitarios no podrán ser tratados sino como desviaciones de estos tipos ideales y difícilmente serán objeto de un estudio sistemático y comparativo.

Como cualquier tipo ideal, la noción de régimen autoritario es una abstracción que subraya ciertas características e ignora, al menos en una primera aproximación, la fluidez de la realidad, las diferencias de grado y las tendencias contradictorias que se presentan en el mundo real. En cualquiera de los regímenes europeos del período entre guerras, que podríamos llamar autoritarios, existían elementos fascistas activos y minorías destacadas que pugnaban por instaurar un estado totalitario. La Hungría de Horthy, el régimen de los coroneles en Polonia, las dictaduras monárquicas rumana y yugoslava, el Estado Novo portugués, el régimen corporativo de Dollfuss en Austria, el régimen de Vichy, pueden servir de ejemplo de ello. Hoy día el modelo de la Unión Soviética ejerce una atracción parecida sobre muchos países subdesarrollados. Se trata en todos estos casos de regímenes con distintos ropajes formales, pero con una ausencia de ideología elaborada y

⁴ GABRIEL A. ALMOND, *Comparative Political Systems*, "The Journal of Politics", vol. 18 (1956), reproducido en H. LUTAU, et al. (ed.), *Political Behavior* (Glencoe, Ill.: Free Press, 1956), págs. 35-42, pág. 38.

Una formulación de la distinción entre totalitarismo y autoritarismo desarrollada con independencia de la presente, pero coincide con ella, se encuentra en *Perspectives for the New Nations: Totalitarianism and Subdevelopment*, "Democracy", en LEWIS A. COSERU, *Political Sociology: Selected Essays*, New York: Harper, 1966, págs. 247-271.

congruente, lo cual les hace particularmente propensos al mimetismo³. Las formas externas de los años treinta y cuarenta —los uniformes, ceremonias y léxico, y las invocaciones de hoy a los valores democráticos o socialistas, resultan más fáciles de adoptar que las realidades institucionales que representan. Podemos llegar a equivocaciones graves si estudiamos esos regímenes tan sólo a través de constituciones, leyes, discursos, escritos de "ideólogos" desconocidos y poco escuchados y no indagamos además cómo éstos se plasman en la realidad social. Las leyes pueden muy bien, por ejemplo, declarar que toda persona tiene que ser miembro de determinadas organizaciones y después resultar que en la realidad casi nadie lo es; la ley puede dar al sistema corporativo existente el monopolio en cuanto a representación de intereses, y un estudio de los empresarios demostrar que éste pertenece literalmente a cientos de grupos autónomos de intereses existentes antes de que el régimen llegase al poder; puede establecerse un curso de adoctrinamiento político en las universidades, pero resulta que este acaba convertido en un curso sobre instituciones laborales y de política social.

La utilidad de tratar a los regímenes autoritarios como un tipo de entidad propia radica en que ello nos ayuda a comprender las distintas maneras en que estos regímenes resuelven los problemas comunes a todos los sistemas políticos: mantenimiento del control y consecuencia de la legitimidad, reclutamiento de las élites, articulación y agregación de intereses, elaboración de decisiones y relación con las distintas esferas institucionales, tales como las fuerzas armadas, los grupos religiosos, la *intelligentsia*, la

economía, etc. Si nos encontramos con que tratan estos problemas de manera diferente a como lo hacen los regímenes democráticos y totalitarios y si, además regímenes absolutamente diferentes, clasificados como autoritarios, los enfrentan de manera parecida, habremos justificado la distinción. Más adelante exploraremos con algún detalle unos pocos ejemplos de esta línea de pensamiento.

Antes de pasar a definir el régimen autoritario vamos a referirnos brevemente a las concepciones de democracia y totalitarismo de las que partimos en este análisis comparativo. Esto es especialmente importante desde el momento en que muchos sistemas autoritarios pretenden ser democracias "básicas", "selectivas", "orgánicas" o "guiadas", o al menos gobernar para el pueblo, cuando no se proclaman democracias "populares". Consideramos a un gobierno como democrático si provee oportunidades regulares y constitucionales para una pacífica competencia por el poder político (y no solamente una parte de él) a diferentes grupos, sin excluir por la fuerza a ningún sector significativo de la población. Esta definición está basada en las de Schumpeter, Aron y Lipset⁴, añadiendo a ello el último rasgo con el fin de incluir a los regímenes censitarios del siglo XIX, democracias en las que se negaba el voto a algunos grupos, pero en que existía una competencia real para conseguir el apoyo del electorado así limitado. En la medida en que nuevos aspirantes al sufragio no se venían suprimidos por la fuerza sino temporalmente, podemos considerar a esos regímenes como democráticos.

³ Para evitar cualquier malentendido, debe señalarse que este "mimetismo" o imitación, aunque no sea toda la realidad, es parte de ella y tiene importantes consecuencias. Especialmente desde el momento en que proporciona a algunos participantes una idea de legitimidad que no responde a la realidad, y que, por tanto, crea fuentes de alienación entre los igualmente atraídos por el sistema.

⁴ JOSEPH SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy* (New York, Harper & Brothers, 1974), págs. 232-302; esp. 269; RAYMOND ARON, *ib. cit.*, pág. 38; SLYMOUR M. LIPSET, *Political Man* (Garden City, New York, Doubleday & Co., Inc., 1960) Chap. II, "Economic Development and Democracies" pag. 36.

Tal y como Schumpeter ha puesto de relieve, el elemento de competencia por la consecución del voto hace necesaria la gama completa de libertades políticas, ya que sin ellas no se trataría de una verdadera y libre competencia; éste es el eslabón entre liberalismo clásico y democracia. Se podría argumentar que los regímenes autoritarios, aun las monarquías preconstitucionales, tienen o tuvieron ciertas libertades cívicas, sin que por ello podemos considerarlas como democracias. Para dar un ejemplo de los últimos años, la legislación del derecho a la huelga —quizá no con ese nombre— ha sido discutida en España, especialmente desde que, de hecho, se toleraran las huelgas y funcionarios del Gobierno participan en las negociaciones entre trabajadores y patronos, pese a la ilegalidad de aquellas. De un modo similar, los Tribunales han asumido un amplio control sobre los actos administrativos a través de la Ley de Procedimiento Administrativo, siguiendo el modelo de la jurisprudencia y del Derecho administrativo europeo continental. Muchos elementos del Estado de Derecho no son incompatibles con un estado totalitario "secularizado". Sin embargo, la plenitud de las libertades civiles, incluido un ilimitado derecho de asociación y reunión, inevitablemente crean presiones que llevan a la democracia política. En este sentido, y frente a una fuerte tradición en la teoría política continental, podemos decir que liberalismo y democracia son inseparables.

Al definir el totalitarismo necesitamos igualmente precisar un tanto el término y reservarlo para las singulares formas autoeróticas de gobierno que se ha dado desde la primera guerra mundial, sin negar que existieran tendencias similares en el pasado. Probablemente la caracterización de Kornhauser es tan buena como cualquier otra, aun cuando pone demasiado énfasis en los aspectos arbitrarios cuando escribe:

"La dictadura totalitaria supone una dominación total, no limitada por las leyes otorgadas o códigos (como en el autoritarismo tradicional) ni aun por los límites de las funciones gubernamentales (como la tiranía clásica), ya que está borrada la distinción entre Estado y sociedad. El totalitarismo está limitado únicamente por la necesidad de mantener a un gran número de personas en un estado de constante actividad, controlado por la élite".⁷

La conocida definición de C. J. Friedrich⁸ incluye los siguientes cinco grupos de características: una ideología oficial, a menudo con elementos quiliásticos, un partido único de masas plenamente entregado a la ideología; un control casi total de los medios de comunicación de masas; un control político total de las fuerzas armadas y un sistema de control policíaco terrorista que no se dirige sólo contra los enemigos comprobados. En otra versión añade el control total y centralizado de la economía.

Esta definición, más descriptiva, nos proporciona un patrón más claro, aunque en vista de los recientes desarrollos quizá debiera limitarse el énfasis en el papel de la policía y del terror".

⁷ WILLIAM KORNHAUSER, *The Politics of Mass Society* (Glencoe, Ill., The Free Press, 1959), pág. 123.

No es este el lugar para referirnos con detalle a la extensa literatura sobre totalitarismo, ya que los trabajos de C. J. FRIEDRICH y Z. K. BRZDZINSKI, SIGMUND NEUMANN, FRANZ NEUMANN, EMIL HEDER HERRNDT, BARRINGTON MOORE, Jr., ADAM C. LAMAR, RAYMOND J. BAUTRY y ALAN PAKES son bien conocidos. Una revisión reciente del problema con referencias a la literatura no americana se puede encontrar en los artículos de OTTO STAMMER, G. SCHULZ y PETER CHRISTIAN LUDZ, en *Science & Art*, Vol. 12, núm. 2, 1961, págs. 937-145; KARL D. BRACHER, *Die Entstehung der Demokratie* (Stuttgart, Ring-Verlag, 1957); y K. D. BRACHER, WOLFGANG SAUTER, GILHARD SCHULZ, *Die Nationalsozialistische Machtergreifung* (Köln, Westdeutscher Verlag, 1960), ambos patrocinados por el Bertelsmann Institut für Politische Wissenschaft, incorporan gran parte de la reciente investigación científica alemana sobre la caída de la democracia y el establecimiento del totalitarismo nazi. Estas obras monográficas deberán ser utilizadas para complementar y, en mi opinión, modificar buena parte de la clásica obra *La democracia* de FRANZ NEUMANN, que dada la fecha en que fue escrita deja, naturalmente, muchos datos fuera.

⁸ La definición de FRIEDRICH se formuló en "The Nature of Totalitarianism", Symposium on Totalitarianism *op. cit.*, páginas 52-53, a partir de entonces se extendió y fue modificada ligeramente en

2) Definición de un régimen autoritario.

Los regímenes autoritarios son sistemas políticos con un pluralismo político limitado, no responsable; sin una ideología elaborada y directora (pero con una mentalidad peculiar); carentes de una movilización política intensa o extensa (excepto en algunos puntos de su evolución), y en los que un líder (o si acaso un grupo reducido) ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero en realidad bastante predecibles.

Para evitar cualquier confusión queremos poner en claro que el liderazgo personal es una característica frecuente, pero no necesaria, ya que puede darse un sistema de "junta" sin que la personalidad del líder sea el factor decisivo. Más aún, el líder no necesita de cualidades carismáticas, al menos no para amplios sectores de la población ni en otros los estadios de desarrollo del sistema. De hecho, puede combinar elementos de autoridad carismática, legal y tradicional en varios grados, a menudo en puntos diferentes en el tiempo, aunque el elemento carismático tienda a ser muchas veces más importante que la autoridad legal, al menos para algunos sectores de la población.

2.1 Pluralismo

Hablamos de régimen más bien que de gobierno para indicar la relativamente baja "especificidad" de las instituciones políticas, a menudo penetran en la vida de la sociedad impidiendo, incluso por la fuerza, la

expresión política de ciertos grupos de intereses (como la religión en Turquía y en el pasado en México y el sector laboral en España) o configurándolos a través de una política económica intervencionista. Pero, en contraposición con algunos de los estudiosos del totalitarismo, como Inkeles, hablamos también de regímenes más que de sociedades porque la distinción entre Estado y sociedad no queda borrada. El elemento pluralista es el rasgo más característico de estos regímenes, pero recalquemos que, frente al casi ilimitado pluralismo de las democracias, nos encontramos aquí con un pluralismo limitado. Esta limitación puede ser legal o de hecho, más o menos severa, reducida a grupos estrictamente políticos o extendida a grupos de intereses (en medida en que permanezcan grupos no creados por el Estado ni dependientes de él y que de algún modo influyen en el proceso político). Algunos regímenes incluso institucionalizan la participación política de un limitado número de grupos o instituciones independientes y aun alientan su aparición. Para dar un ejemplo, cuando Primo de Rivera¹⁰ creó su Asamblea Nacional previó la representación de la Iglesia, de las instituciones culturales, de la nobleza, del ejército y del mundo de los negocios, así como del nuevo partido que había sido creado; al mismo tiempo alentó la creación de grupos económicos de intereses que han sido los grupos de presión del empresariado español desde entonces¹¹. Tenemos otro ejemplo de la institucionalización de

C. FRIEDRICH y Z. K. BRZEZINSKI, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1956), Págs. 9-10.

Nota de 1973. Recientemente el concepto de totalitarismo y su utilidad ha sido objeto de discusión. Véase, entre otros trabajos, CARL J. FRIEDRICH, MICHAEL CURTIS, BENJAMIN R. BARBER, *Totalitarianism in Perspective* (Ithaca, New York: Praeger, 1969); ROBERT D. REEDER, "Totalitarianism: A critique of a concept", *International Encyclopedia of the Social Sciences*; HENRI DE SAINT-AUBERT, *Totalitarianism* (London, Pall Mall, 1972).

¹⁰ No hay ningún estudio aceptable en español ni otra lengua sobre la dictadura de Primo de Rivera. El *Tratado de Franco* (New York, Las Americas Publishing Co., 1957), de DILLWYN I. RAYCHILL, es notablemente insuficiente, aun cuando de alguna información útil y traduce algunos documentos. La fuente principal más importante, naturalmente a favor, es JOSÉ PI MARTÍN, *Los valores históricos en la dictadura de Primo de Rivera* (Madrid, Publicaciones de la Junta de Propaganda Patriótica y Ciudadana, 1929) y la colección de escritos del propio Miguel Primo de Rivera, *El pensamiento de Primo de Rivera* (J. M. PIZMAN, ed., Madrid, 1929).

¹¹ JUAN VELARDE FUERTES, *Política Económica de la Dictadura* (Madrid, Guadalupe de Publicaciones, 1968) es un importante estudio de la época. Para una lista de los grupos de intereses creados durante este período, véase ROMÁN PURPIÑA, *De Estructura Económica a Economía Española* (Madrid, 1962), págs. 317-320.

un pluralismo complejo en el oficialmente dominante "Partido Revolucionario Institucional" de Méjico, que impulsa a V. Padgett a escribir: "Un partido 'oficial' no es necesariamente un instrumento de imposición. Puede ser un artificio para salvar la brecha entre autoritarismo y democracia representativa"¹². Con tal pluralismo, limitado, pero relativamente autónomo, existe un cierto grado de competición por el poder más o menos latente, y a pesar de las expresas declaraciones de monopolio político. Resulta bastante característico a este respecto el que Falange, una vez entrada en la coalición de Franco, renuncia a su punto 27, que decía: "Nos afanaremos por triunfar con solo las fuerzas sujetas a nuestra disciplina. Pactaremos muy poco. Sólo en el empuje final por la conquista del Estado gestionará el mando las colaboraciones necesarias, siempre que esté asegurado nuestro predominio"¹³.

Este pluralismo contrasta con el predominio, cuando no monopolio, impuesto por los partidos totalitarios tras conquistar el poder; con su penetración, a través del proceso que los nazis llamaron "Gleichschaltung" (sincronización), en toda clase de grupos y organizaciones, y con la creación de organizaciones fundacionales que sirvieran de correas de transmisión y auxiliares del partido, llegando incluso a politizar zonas lejanas de la política, tales como el empleo del ocio y los deportes¹⁴.

¹² Las intervenciones del dictador (en la Cámara corporativa que creó, a menudo en contestación a interpelaciones desde los escaños, ilustran vivamente sobre el pluralismo y la autonomía de las fuerzas sociales durante la dictadura. Véase *Intervenciones en la Cámara Nacional del General Primo de Rivera* (Madrid, 1930). La comparación con las Cortes del actual régimen muestra el margen de pluralismo "residual" concentrado en el poder en ambos sistemas.

¹³ VINCENT PADGETT, "Mexico's One-Party System: A Re-Evaluation", *APSR*, vol. 51, núm. 4 (diciembre 1957), reproducido en ROY C. MACRIDIS y HERNARD L. BROWN, *Comparative Politics* (Homewood, I. L., The Dorsey Press, 1961), págs. 193-197, véase pág. 197.

¹⁴ Punto 27 del Programa de Falange Española, citado por DAVID JAYO, *La rebelión de los intelectuales* (Madrid, C.I.S. 1955), pág. 262.

¹⁵ La idea nazi de "Gleichschaltung" es descrita por FRANZ NEUMANN en *Behemoth* (New York, Oxford Books, 1961, reimpreso de la edición de 1941), págs. 51-55. Gran parte del trabajo de HERMANN F. AL, *The National Socialist Gleichschaltung process*, es un análisis documentado y cuidadoso de cómo el proceso se dio esta idea en los más diversos campos.

Serrano Suárez, el en otro tiempo poderoso cuñado de Franco, Presidente de la Junta Política, Ministro del Interior y de Asuntos Exteriores y artífice del Decreto de Unificación, escribe bastante exactamente y con conocimiento de causa lo siguiente: "De verdad, sea ello mérito o defecto, es hora de decir que en España no ha llegado a haber jamás nada que verdaderamente se parezca a un estado totalitario, puesto que para ello parece condición precisa que el partido único exista con todo vigor y sea realmente la única base de sustentación del régimen: el único instrumento y en cierto modo el único depositario del poder (...), el complejo de fuerzas participantes en el Alzamiento —Ejército, elementos tradicionales, partidos, etc.— no ha dejado de existir nunca merced a una política de equilibrio y por la pervivencia de aquellos elementos unificados, sin llegar jamás a fundirse ni resolverse en una total preeminencia del partido oficial.

A cada uno lo suyo: este régimen no ha sido totalitario, como tampoco democrático o liberal. Lo que sin la guerra mundial habría sido, sólo Dios lo sabe. Lo que en definitiva sea aún está por ver"¹⁵.

La diferencia entre el pluralismo autoritario y el democrático radica en que el segundo es, en principio, casi ilimitado: no es sólo tolerado, sino legítimo, y su participación abierta en la competencia por el poder, a través de los partidos políticos, está institucionalizada. En una democracia las fuerzas políticas no sólo reflejan fuerzas sociales, sino que las representan y hasta

¹⁵ RAMÓN SERRANO SUÁREZ, *Entre Hendaya y Gibraltar* (Noticia y reflexión sobre la vida política en dos guerras) (Madrid, Ediciones y Publicaciones Españolas, S. A., 1947). Este es

La misma falta de novedad en temas y símbolos salta a la vista cuando en Brasil, y tras una descripción similar, pero menos vehemente, Vargas pronuncia, el 4 de octubre de 1930, las siguientes palabras:

"Amparados en el apoyo de la opinión pública, con el prestigio que nos da la adhesión de los brasileños (...), contando con la simpatía de las Fuerzas Armadas y con la colaboración de su parte más selecta, fortalecidos por la justicia y por las armas, esperamos que la nación volverá a asumir su soberanía, sin mayor oposición por parte de los reaccionarios, con el fin de evitar la pérdida inútil de vidas y bienes, acelerar el retorno del país a la normalidad y la restauración de un régimen de paz, armonía y tranquilidad bajo el signo de la ley"²¹

Dado el crédito que en muchos regímenes autoritarios (los de Salazar, Dollfuss, Franco y aun Pétain) tienen las interpretaciones conservadoras de la doctrina social católica, podemos preguntarnos si éstas constituyen por sí solas una ideología. Inkeles, al escribir sobre los objetivos ideológicos del totalitarismo, suscita la cuestión:

"Invariablemente esta finalidad más elevada lleva consigo algún tipo de mística, algún principio suprahumano, alguna fuerza que responde a sus propias leyes y que utiliza al Estado meramente como un instrumento a través del cual llevar a cabo sus imperativos inherentes. La mística puede consistir en las leyes dialécticas de la historia y del desarrollo social para los marxistas, el destino de la nación y de la raza para los hitlerianos o el ideal de una verdadera sociedad cristiana para Franco"²².

²¹ GIULIO VARGAS, *Nova Política do Brasil - Da Aliança Liberal as realizações do primeiro ano do governo 1930-1931* (Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1935), pag. 61, de un discurso de 4 de octubre de 1930.

²² ALEX INKELES, *The Totalitarian Mystique: Some Impressions of the Dynamics of Totalitarian Systems* (Ch. 10, página 91).

En algunos casos esta ideología católico-social compite y coexiste con otras corrientes ideológicas, pero incluso allí donde es dominante podemos afirmar que no basta para proporcionar las bases de un sistema totalitario, dada su naturaleza heterónoma. ¿Cómo puede, en efecto, basar un régimen su poder en una ideología cuyos únicos intérpretes legítimos quedan en última instancia, fuera de su control? Dada la distinción entre Iglesia y Estado y el internacionalismo de la Iglesia, así como la autoridad del Papa, el empleo de una ideología conservadora católica limita por sí sola toda tendencia monolítica hacia el totalitarismo. Las dificultades del régimen de Franco frente a las crecientes reivindicaciones obreras, inspiradas o apoyadas por la Iglesia, se delega en gran parte a esta heteronomía ideológica. Las posibles interpretaciones divergentes y cambiantes de la doctrina social-católica introducen por sí solas un poderoso elemento de pluralismo, en el cual la última decisión doctrinal queda fuera del terreno político²³.

2.3. Apatía frente a movilización

Los regímenes autoritarios estabilizados se caracterizan por una falta de movilización política, tanto intensiva como extensiva, de la población. La participación en calidad de miembro es baja en las organizaciones políticas y parapolíticas, y la participación en el partido único o en organizaciones similares, ya sea forzada, manipulada o voluntaria, es limitada y poco frecuente. El ciudadano corriente proporciona poco apoyo entusiasta al régimen en elecciones, referéndums y concentraciones. Más que entusiasmo o apoyo, a menudo el régimen espera —incluso de los que ostenta cargos o son

²³ Sobre las relaciones entre Iglesia y Estado y las diferentes tendencias dentro del Catolicismo español véase WILLIAM LINSSTEIN *Church and State in Franco-Spain* (Center of International Studies, Princeton University, 1960).

funcionarios públicos— una aceptación pasiva o que por lo menos se abstengan de toda actividad pública antigubernamental. Pongamos de relieve que esta despolitización es característica de estos regímenes una vez estabilizados, sin que tenga necesariamente que ser así en las fases de formación, especialmente desde el momento en que su aparición en una crisis suele llevar consigo una participación popular considerable y a menudo muy intensa. Nos vemos inclinados a creer que esta participación no logrará mantenerse probablemente por mucho tiempo, salvo que el régimen se mueva en una dirección totalitaria o bien hacia un sistema más formalmente democrático. Sin embargo, los grados de movilización pueden constituir los criterios más provechosos para distinguir a los diferentes subtipos de regímenes autoritarios²⁴.

Tenemos, por un lado, los que Raymond Aron²⁵ ha caracterizado como regímenes sin partidos, que “requieren una especie de despolitización de los gobernados”, y por otra, a los que podríamos llamar “Populistas”, en los cuales se da un esfuerzo más continuado de movilización, aun cuando sin alcanzar la penetración e intensidad del modelo totalitario. Reconociendo la importancia de esta distinción²⁶, cabría decir que a menudo la diferencia puede no serlo más que en las fases de desarrollo de estos regímenes no-democráticos, y sin que se trate, por tanto, de una diferencia sustantiva. No se comprendería bien

la España contemporánea si se ignorase el alto nivel de participación en las actividades del partido, en los grupos juveniles, en las actividades políticas de tipo social —sin mencionar concentraciones, desfiles, etc.— que se dio, durante los años de la guerra civil, en la España nacional, y debe tenerse presente también la intensidad de la participación —ideológica y emocional— en muchos sectores de la población²⁷. Nadie podrá tampoco negar que esto desapareció después, en los años que siguieron a la victoria. Esto no obedeció simplemente a que, en primer lugar, el mando no tuviera interés en mantener ese estado de movilización, sino también a que la estructura social de un país semidesarrollado, por un lado, y el pluralismo social, institucional e ideológico, por otro, hicieron sin encauzarlos bien a través de un partido

²⁴ Esta pauta de apoyo pasivo más que movilización la ha señalado también DIONISIO RIVERA, *Exilio en España* (Buenos Aires, Losada, S.A., 1962), págs. 90-91, cuando escribe:

“La despolitización política como proceso venimos estudiando, ha pasado mucho más allá de lo que inicialmente fue destrucción de las fuerzas políticas concretas de que nuestro pueblo disponía e neutralización creciente de las que la guerra misma engendró, en su audiente y equívoca instancia a una política de urgencia... Los españoles han venido a quedar comprometidos sobre el ámbito de su propia vida privada, sin otros intereses ni horizontes, tal como la desahogaron los grupos socialmente organizados por la popularización del Estado y tal como lo apetece la propia clase tradicional, apegada a sus antojos habituales.

Esto hace que nuestro fenómeno se aproxime más en su estilo superficial al conformismo de ciertas sociedades libres que al ascetismo de la obediencia impuesta en otras sociedades de régimen absolutista. En estas, en efecto, no existe propiamente despolitización en el sentido de la reducción de sus ciudadanos a la esfera de la vida privada como consecuencia del monopolio de las funciones públicas en manos de una minoría todopoderosa. El monopolio existe, pero el esfuerzo más intenso de esa minoría ha consistido precisamente en tomar autonomía y ámbitos a la vida privada y en promover la máxima identificación entre el hombre y el ciudadano, o dicho de otro modo, en conferir a toda actividad —en ocasiones incluso a las más íntimas— dimensión pública. Tal cosa es muy poco agradable, sin duda, pero representa algo muy distinto y hasta opuesto al conformismo y por supuesto, al pseudoconformismo de que aquí veníamos hablando.”

Esta obra propone, además, al lector una imagen de la “fase participante” del Régimen, bajo la influencia de las ideas fascistas, y de cómo tuvo lugar la transición en un clima político más apático, pero también más pluralista.

Este texto, de agudo crítico del régimen, que participa en su época juvenil en el esfuerzo de movilización bajo signo fascista como jefe de propaganda, confirma nuestro análisis aun cuando por distintos caminos. “Su libro escrito, como sugiere el título, como crítica del régimen por quien le ha vivido ‘desde dentro’ es una de las fuentes más útiles para el lector que quiera adquirir una idea de las fuerzas sociales, instituciones y mentalidades políticas que apoyan al régimen y ver su evolución desde los días de la guerra civil. Se trata de una obra que puede encausarse dentro de la mejor tradición del ensayo político: escrita por un político activo. Este libro es muy útil para comprender la España de hoy, que muchos de los errores por los que el régimen y que la mayoría de los escritores por sus enemigos

²⁵ ISMANUEL WALLERSTEIN, *África: The Politics of Independence* (New York, Vintage Books, 1961), págs. 96-97. Alude a las diferencias de movilización en los diferentes sistemas de partido único en África, que, “al menos en teoría”, son partidos de masas.

En principio, el partido único español es también un partido de masas y no ha mucho tiempo JUAN ARRIETA, habla de la necesidad de revitalizar el partido y así mismo cuando fue Secretario General del Movimiento, véase su colección de escritos, *Hacia una nueva institucional* (Madrid, Ediciones del Movimiento, n.d.), págs. 112-126.

²⁶ RAYMOND ARON, *ib. cit.* pag. 50.
²⁷ La noción de regímenes “populistas” la emplea MORRIS BERGER, *The Total World I. Los* (Garden City, New York, Doubleday & Co., 1962), págs. 418-421, así como algunas interpretaciones de dictaduras latinoamericanas, para distinguir regímenes como el Estado Novo de Vargas y el justicialismo de Perón, de otras dictaduras militares más a la vieja usanza.

único, jerárquico, disciplinado e ideológicamente comprometido. En el contexto de los primeros años cuarenta fue excluida la primera posibilidad y el deseo de imponer un sistema verdaderamente totalitario, destructor del carácter de coalición de las fuerzas que Franco condujo a la victoria, estuvo ausente de un ejército (incluidos sus jefes) que no tenía una ideología única y bien definida. El futuro nos dirá si algunos de los regímenes de partido único más "populistas" de África y de los países del Islam se verán obligados a pasar por un proceso similar que transforme a los partidos y organizaciones relacionadas en auxiliares y aparatos del Estado (la burocracia) y/o en organizaciones otorgadoras de beneficios y puestos²⁸, con una reducida participación real aún de tipo dirigido.

Sin embargo, aun admitiendo que el grado de movilización puede depender de la fase en la que se encuentre el sistema, no cabe ignorar la posibilidad de que los líderes de este tipo de regímenes opten entre considerar la movilización política como deseable o preferir gobernar sin ella. La opción puede reflejar predisposiciones e influencias ideológicas tendientes a favorecer el cambio social o impedirlo, pero no debemos hacer de este factor único o decisivo. De hecho, podemos afirmar que la elección dependerá más de las oportunidades ofrecidas por la estructura social, el contexto político y la situación internacional, para una movilización en apoyo de quienes detentan el poder, que de la perspectiva ideológica de los gobernantes. De otro lado, los "resultados", la capacidad de hacer cosas y la capacidad de conseguir el cambio social pueden depender en parte de la capacidad para sostener la movilización.

²⁸ Véanse los datos sobre el papel del PRI mejicano a nivel local en un trabajo de LINDA MIRIN y ARTHUR STINCH COMBE sobre *The Political Mobilization of Mexico in Peasants*.

Así, por una parte tenemos los regímenes que llegan al poder tras periodos de intensa lucha política organizada, ausencia de *consensus* bajo gobiernos democráticos y de revoluciones abonadas: todos ellos tenderán a utilizar la apatía para consolidar su poder, al menos la apatía de aquellos que probablemente no van a ser captados nunca para su política. En estos casos la despolitización será un medio de reducir la tensión en la sociedad y conseguir un mínimo de re-integración, que de otro modo probablemente no se podría alcanzar sino por la eliminación totalitaria de los disidentes. La privatización que se da en los regímenes autoritarios tiene un cierto paralelo en la "migración interna" del totalitarismo, pero difiere en que esta privatización es consciente o inconscientemente alentada por quienes detentan el poder. Este apoliticismo excluirá a los que optaran por el de posiciones de poder e influencia en un sistema totalitario, en tanto que en algunos regímenes autoritarios hasta se le evaluaría como un factor positivo en su haber, dándose incluso a veces el caso de que personas designadas para altos cargos proclamen como un mérito el no haberse mezclado nunca activamente "en política". Refiriéndose a esta despolitización, algunos cínicos han hablado de las tres "F" —Fátima, fútbol y fados— como los tres *arcana impetii* de Portugal.

Por otra parte, tenemos los regímenes que tratan de controlar sociedades en las que las masas no han sido movilizadas nunca por ninguna fuerza política, especialmente si el régimen precedente ha sido de gobierno colonial, una monarquía tradicional o incluso una democracia oligárquica. Estas situaciones coinciden normalmente con sociedades subdesarrolladas más que con las semidesarrolladas, esto es, allí donde las masas de los desheredados no han concedido su lealtad a ningún movimiento organizado y en donde, por consiguiente, resulta fácil su manipulación, al menos inicialmente. Los

dictadores populistas de trabajadores, cosa que los seguidores de Franco, incluso con medidas políticas socialmente progresivas y con recursos demagógicos, no hubieran podido nunca lograr, dada la historia anterior de España. El contenido de los programas políticos puede no haber sido tan decisivo como el nivel de desarrollo político, social y económico del país. El grado de movilización bajo un mando autoritario depende no tanto de los deseos de los gobernantes cuando de las oportunidades para la movilización, configuradas por la historia previa, el desarrollo económico y social y aun el pluralismo y complejidad de la social. Finalmente, aunque no por ello menos importante, un elemento decisivo puede ser la situación internacional del país y la posibilidad de utilizar o no el recurso de la xenofobia, reuniendo a gente de todas las clases y grados de identificación en torno al sistema en una causa nacional. La presión extranjera puede mantener la participación en un sistema autoritario con mayor probabilidad de éxito que cualquier otra medida. Después de todo, en España las manifestaciones de masas con éxito han sido conseguidas o bien cuando las Naciones Unidas condenaron al actual régimen o bien gracias al *slogan* "Gibraltar español".

Resultaría demasiado prolijo examinar aquí todas las causas de esta baja movilización, así como nuestras dudas acerca de la capacidad de tales regímenes para sostener un grado significativo de movilización por algún periodo de tiempo (sin llevar a cabo considerables cambios en otros aspectos, como limitación del pluralismo y énfasis sobre una ideología, que supondrían un giro de dirección totalitaria), pero sí podemos enumerar al menos algunos factores. En ausencia de una moderna ideología revolucionaria, el reformismo burocrático y tecnocrático no proporciona una visión quiliástica para la acción y la estructura de los países subdesarrollados no suscita una actividad

sostenida día a día. Las diferencias del *status* ya existentes o recién creadas son otro obstáculo; por ejemplo, el igualitario tuteo falangista, tan diferente del respetuoso "usted" como forma de dirigirse a los demás resultaba incompatible con las diferencias de educación y de estilo de vida y poco a poco ha ido perdiendo su atractivo. Los elementos pluralistas de los regímenes autoritarios se resisten a la movilización, que ven como una amenaza a sus específicos grupos de apoyo, así, por ejemplo, en España el sistema de educación secundaria, controlado por la Iglesia, impidió la creación de una organización juvenil efectiva y a gran escala que traspasase las líneas de clase; las organizaciones femeninas del partido tuvieron que competir con la Acción Católica y con organizaciones tradicionales de beneficencia, como la Cruz Roja, etc. Las lealtades familiares, la amistad y otros vínculos "particularistas" distraen tiempo y energías de los grupos secundarios inspirados políticamente. Con el cambio económico y social viene el incremento de los intereses privados y la lucha por elevar el nivel de vida de cada cual. Solamente en una sociedad en la que el Gobierno es el principal patrono o en donde controla la economía, por ejemplo, a través de cooperativas y otras organizaciones de derecho público, puede éste ofrecer recompensas económicas a los ciudadanos que participen en el régimen, si bien esto no asegura que dicha participación sea política, pudiendo quedar limitada a la participación en grupos de intereses como los que caracterizan a la sociedad democrática. Desarrollo económico e industrialización parecen ser condición previa de toda vida asociativa intensa en cualquier sistema²⁹.

²⁹ Mis investigaciones sobre asociaciones voluntarias en España muestran que el número de toda clase de asociaciones varía directamente con la renta "per capita" o la industrialización, y menos en relación con la educación. Así, en las cinco provincias con más elevada renta "per capita", el número de asociaciones era de 57.8 por 100,000 en la capital y 46.1 en el resto de la provincia, en las cinco de renta más baja, 15.9 y 11.3 respectivamente. Aun el número de jugadores aficionados de fútbol-sport nacional como es fútbol, es más

Un relativo analfabetismo y una baja renta media constituyen otros tantos obstáculos, únicamente superables mediante la dedicación de considerables recursos que aseguren la participación durante algún tiempo.

Indudablemente, estos factores estructurales y sociales pueden ser superados si el mando está realmente entregado a la idea de una sociedad movilizadora, como lo está en los regímenes comunistas y como, aun cuando en menor medida, lo muestra la experiencia del fascismo italiano. La diferente actitud al respecto de un líder autoritario típico aparece claramente descrita en este comentario de Macartney, escrito sobre un líder político húngaro de los años 20:

"Nunca admitió la posibilidad de una oposición susceptible de oponerse seriamente a sus designios. Pero no pensó jamás que el deber del Gobierno fuera el de entrometerse y reglamentar cada uno de los detalles de la conducta de los súbditos y mucho menos su pensamiento. Era demasiado "liberal" o demasiado cínico y no demasiado perfeccionista para seguir ese curso"¹¹.

Esto contrasta marcadamente con el activismo de los sistemas totalitarios, con sus múltiples formas de participación: los referéndums de 99 por 100 y, lo que es mucho más importante, la multitud de actividades políticamente controladas y asociadas a organizaciones femeninas: *Komsomol*, *Kraft Durch Freude*, consejos de empresa, etc. Esta extendida participación nace de una ideología democrática basada en la idea de una sociedad

racionalista sin clase o de una *Volksgemeinschaft* sin clases. Algunas de estas actividades acaban por parecerse a las de las sociedades democráticas más de lo que los gobernantes totalitarios desearían, con la aparición de participantes hostiles o indiferentes a los aspectos políticos, por lo que podemos afirmar que ambos regímenes —los totalitarios y los democráticos— promueven una cultura política "participatoria" más que "localista" o "pasiva", para usar la terminología de Almond y Verba¹². En los sistemas totalitarios el pertenecer como miembro al partido, o bien es obligatorio o bien es necesario para el éxito; en las democracias se trata generalmente de una libre elección entre los distintos grupos existentes. En los regímenes autoritarios, por el contrario, son frecuentes los sistemas intermedios: puede ser obligatorio el estar afiliado (pero sin que ello lleve consigo más obligación que pagar las cuotas) o puede ser estrictamente voluntario y sin que hacerlo suponga ventaja alguna. Es de suponer que en las organizaciones totalitarias los objetivos políticos cobran primacía, mientras que en las organizaciones democráticas predominan los intereses específicos. En España muchas asociaciones voluntarias ligadas al partido han ido siendo despolitizadas conscientemente; tenemos el caso, por ejemplo, de la organización juvenil oficial, que abandonó sus atavíos fascistas, pasando a adoptar manuales de formación de mandos basados en la sociometría y en los experimentos de Kurt Lewin sobre grupos en un ambiente democrático (si bien fue conservada la misma terminología con el fin de evitar la reacción sentimental de los viejos afiliados). En otros casos, como en el de S.F.E.L., llegaron a permitirse elecciones libres hasta el nivel de Facultad, aun

elevado en las regiones industriales, como Cataluña (3,6 por 1.000) y Vizcaya (2,89), y más bajo en las subdesarrolladas económicamente: Extremadura (0,4) y Andalucía (0,9). Esta relación, con algunas variaciones interesantes, se mantiene en general hasta para la Acción Católica, y, cuando las tradiciones políticas se mantienen constantes, para la Sección Femenina.

C. A. MACARTNEY, *October Littlecott: A History of Modern Hungary, 1929-1945* (Leidenburg at the University Press, 1957), págs. 37-38. Véase también las páginas 49-60 para la excelente caracterización

de DORTHY, que ciertamente constituye un buen ejemplo de autoritarismo. Todo el libro es útil para comprender las ambivalencias y las tendencias contradictorias de estos regímenes.

Con estos términos en el sentido presentado por G. ALMOND y S. VERBA en *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Princeton: Princeton University Press, 1963). Hay traducción española.

cuando con ellas los disidentes del régimen pudieran ocupar posiciones de influencia, lo cual ciertamente no era lo que se pretendía.

La despolitización de asociaciones creadas oficialmente no se ha dado sólo en España, porque la politización de los grupos de intereses y de organización del tiempo libre, característica de los partidos democráticos europeos desde principios del siglo hasta la Segunda Guerra Mundial, con el "fin de las ideologías" ha dado también un paso atrás. De hecho, puede argüirse que el autoritarismo ha proporcionado un bienvenido descanso de la superpolitización de las sociedades democráticas en las que no se habían desarrollado el número de asociaciones voluntarias apolíticas en forma proporcional al del número de grupos políticos existentes y en conflicto. Un metalúrgico italiano, de cincuenta años, quería expresar esto mismo cuando, hablando de su barrio obrero en Génova, decía:

"Yo nací aquí. Entonces todo el mundo se solía conocer entre sí, solíamos estar de acuerdo, nos queríamos los unos a los otros. Después de la guerra llegó la política. Ahora el uno odia al otro. Tú eres comunista. Yo soy socialista. Él es un demócrata-cristiano. Y así nos evitamos los unos a los otros lo más posible"³².

De hecho, en países como España nos encontramos en los últimos años un rápido y acelerado crecimiento³³ de asociaciones voluntarias no necesariamente de carácter político expreso y generalmente apolíticas, sobre

todo en las regiones en donde su número había sido antes más reducido. En este sentido, algunas de las observaciones de Lavaut podrían resultar asimismo aplicables al apoliticismo de las masas en España³⁴.

Por mi parte, personalmente sugeriría que cuanto más cerca se halle un régimen autoritario de alcanzar el modelo totalitario o democrático, mayores serán sus esfuerzos para conseguir algún tipo de movilización. Así, el régimen español realizó mayores esfuerzos para organizar concentraciones de masas, desfiles y ceremonias públicas durante el periodo de inspiración fascista, en tanto que hoy día, en la medida en que ha pasado a ser más pluralista, se ha hecho menos "participatorio". Dado que pluralismo y participación son dos elementos que caracterizan ambos a la política democrática, podemos afirmar que ciertos sistemas políticos son más o menos "democráticos" según el elemento en que nos fijemos, usando la participación como criterio, la Alemania nazi era relativamente democrática; usando el pluralismo, un régimen como el de Horthy, que ciertamente no era "participatorio", podría considerarse como relativamente democrático.

El contenido de los programas políticos, socialmente progresivos o conservadores, no deja de estar relacionado con el grado de movilización que un régimen alienta; pero el contexto social en el que esos programas se realizan puede tener tanta importancia como ellos mismos. No sería sorprendente encontrar distintos grados de movilización incluso donde la política de desarrollo económico, de expansión de la educación o de los medios de comunicación de masas, y las medidas de un estado de bienestar resultan bastante similares. Aunque estaría de acuerdo en que sin tal

³² Del estudio del sociólogo italiano LUCIANO CAVALLI, *Quattro anni operai*, pag. 25-61, así citado por JOSEPH L. RAUHALI, *Labour Leadership in Italy and Denmark* (Madison: The University of Wisconsin Press, 1962), pag. 44.

³³ Datos de un estudio sobre asociaciones voluntarias en España, basados en un análisis por provincias y fecha de fundación de 8.329 asociaciones registradas hasta 1960. En las provincias con un número de asociaciones superior a la media nacional, un 50 por 100 habían sido fundadas después de 1950, mientras que en una muestra de las provincias que estaban por debajo de la media nacional en asociatividad, la proporción era de 75 por 100, con un 50 a 100 fundadas entre 1955 y 1960. JUAN J. LINZ, *La realidad asociativa de los españoles*. Confederación Española de Cajas de Ahorros, "Sociología Española de los Años 70". Madrid, 1971, pp. 333-348.

³⁴ OLIGES LAVAUT, *Les aspects socio-culturels de la dépolitisation*, en "La Dépolitisation, Mythe ou Réalité", editado por G. VEDIE, *Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques*, núm. 120 (Paris: Armand Colin, 1962), pág. 167-206.

movilización, la introducción de dichas medidas se hará más difícil, al tiempo que no lograrían alcanzar su función social integradora.

2.3 El partido autoritario

Según los textos legales de muchos regímenes autoritarios, sus partidos únicos ocupan una posición dominante similar a la de los partidos totalitarios que monopolizan el poder como las directivas del mundo³⁵. De hecho, sin embargo, algunos regímenes que en la realidad se aproximan al modelo totalitario legalmente poseen un sistema multipartidista, en tanto que en otros que legalmente constituyen monopolios de partido único, el partido desempeña un papel, en comparación, limitado. Resulta, por tanto, obligado a considerar al partido autoritario en su realidad sociológica.

Primero, y ante todo, el partido autoritario no es una entidad ideológica bien organizada que monopolice todo acceso al poder. Como veremos después, una parte considerable de la élite no tiene relación con el partido y no se identifica con él. La indoctrinación ideológica es con frecuencia mínima, la conformidad y lealtad exigidas son limitadas, y las purgas y expulsiones no se dan con frecuencia y no representan ningún mecanismo importante de control social. El partido es con frecuencia, social e ideológicamente, heterogéneo. Lejos de ramificarse en muchas organizaciones funcionales, en un esfuerzo por controlar el aparato del Estado y penetrar en otras esferas de la vida, como hizo, por ejemplo, el partido nazi, es la suya una organización esqueleto, con burocratas de segunda fila. El partido se convierte únicamente en un elemento

más del pluralismo del poder: un grupo más que presiona por sus intereses particulares, un canal más a través del cual intereses divergentes tratan de encontrar un acceso al poder; un campo más donde reclutar a los miembros de la élite³⁶.

Desde el momento en que una disciplina rigurosa carece de una legitimidad ideológica extendida, los diversos grupos fundacionales que podían haberse constituido en correas de transmisión de las órdenes del mando se convierten en grupos de intereses apolíticos o en núcleos autónomos en donde unos pocos activistas, aun los surgidos entre los miembros, pueden llevar a cabo políticas independientes.

Existen muchos indicadores de la importancia de un partido: el número de altos cargos que eran miembros activos del mismo antes de entrar a formar parte de la élite, las cifras de afiliados, el grado de actividad que indica el presupuesto del partido; la actividad de agitación y propaganda; el prestigio o poder concedido a los cargos del partido; la presencia de células del partido o de representantes de este en otras instituciones; la importancia de los centros de formación de mandos; la importancia concedida a los órganos y publicaciones del partido; el vigor de las polémicas ideológicas entre las distintas facciones del mismo. Teniendo en cuenta todos estos criterios puede

³⁵ Vide infra los datos sobre la presencia del partido en la élite. Un informe de ARRISE en *Historia del Falangismo*, sobre la actitud de la Falange ante las elecciones municipales de octubre de 1938, presenta el problema del movimiento falangista en estos reveladores términos:

"A mi juicio solo hay una posición racional: la de presentarse y trabajar por la victoria. Es evidente que no la desea nadie, pero exige muchas adaptaciones, exige, por ejemplo, incluir a al presentar nuestros candidatos nuevos acuerdos de que somos un Movimiento Nacional e incluimos en nuestras listas a todos los que al menos en teoría siempre en teoría, están a nuestro lado o recordamos como ha sido de precaria la colaboración de tantas gentes que se han llamado alines y presentamos solo hombres incondicionales" (págs. 83-4).

Muy afilante señala como "no todas las aportaciones al Movimiento fueron iguales". Había grupos que no se integraron nunca, como tales grupos, eran sus hombres los que venían al Movimiento Nacional, lo cual permitía a tales grupos seguir criticando al régimen al tiempo que disfrutaban de las ventajas del mismo. Se concluyeron en el Decreto de Unificación, mientras que, entretanto, la Falange se ha ido desgranando en el ejercicio de un poder que solo tenía plenamente cuando se trataba de cargar con todas las culpas" (pág. 62).

³⁶ Sobre la creación del partido unificado, Falange Española Tradicionalista de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista, ver SERRANO SUNTER, *op. cit.* págs. 19-29, y STANLEY G. PAYNE, *Falange: A History of Spanish Fascism* (Stanford University Press, 1961), capítulos 12 y 14, págs. 148-198. El libro de PAYNE es una fuente indispensable en la historia de la Falange y de su papel en el régimen. Hay traducción española.

decirse que el Movimiento no ha sido nunca demasiado fuerte y hoy día es evidentemente débil. Una ojeadita a los locales provinciales del partido, frente a otras oficinas del Gobierno o de los mismos Sindicatos (organización funcional teóricamente dependiente del partido), bastaría para convencer a cualquiera del papel de segundo orden del partido en España.

Los diferentes papeles que desempeñan los partidos autoritarios y totalitarios se pueden explicar por las diferencias de su origen. La mayoría de los partidos únicos de los países autoritarios han sido creados tras la subida al poder, y no antes¹¹. Han sido constituidos fundiendo una variedad de grupos con diferentes tradiciones ideológicas y con bases sociales distintas, pero sin subordinar por completo los distintos elementos a una fuerza dominante. En donde han sido "cooptados" políticos de otras agrupaciones, incluyendo los

¹¹ Para una descripción de la lentitud y falsos comienzos que se dieron en la creación del Frente de la Patria (Fatherland Front) de Bolivia, véase GORDON BROOKS PHIPPS, *Bolivia* (Oxford: Macmillan & Co. Ltd., 1961), págs. 105-109, que dice:

Aunque Dollfus le había dado al Frente un comienzo rápido en cuanto a movimiento de propaganda, sus comienzos como organización política fueron lastimosos. Semanas después de que el Canciller hubiera hecho públicas las convocatorias de afiliación a lo largo y a lo ancho de toda la nación, no se contaba aún el aparato adecuado para enfrentarse con la respuesta. Era como un editor anunciando un libro que no había impreso ni encuadernado."

PHIPPS sigue describiendo las discusiones y negociaciones con los distintos elementos que se iban a integrar en el partido, a fin de que "continuara" -en la que se refiere a afiliación- "básicamente el viejo campo socialista desfilando con un nuevo y patriótico ropaje".

JAN WITZ, *op. cit.* comenta igualmente las dificultades que encuentran los militares en la creación de organizaciones políticas de masas, véase págs. 84-93. Las dificultades en la creación de la Unión Nacional de Egipto se han comentado por muchos observadores. VALERIE KILICK, *The Role of the Military in Society and Government: Egypt*, en "The Military in the Middle East", editado por Nathan Leites en Fisher (Columbus: Ohio State University Press, 1963), cita un investigador no precisamente conocido:

"Cuando estubo en la R.A.U. en 1960 recogí la impresión de que nadie tomaba muy en serio a la Unión Nacional. Difícilmente se encontraba a alguien que pudiera dar una descripción clara de su compleja estructura de comités y consejos, pese a que aparecían en detallados diagramas en muchas revistas oficiales y a que se le enseñaba continuamente en la prensa, con el fin de popularizar el nuevo esquema."

P. J. VAUGHAN, *The Egyptian Army in Politics: Pattern for New States* (Bloomington: Indiana University Press, 1964), en el cap. V, que trata del esquema de la Unión Nacional, no es mucho más explícito sino presenta datos que permiten una comparación de los índices de movilización.

MACARINI, *op. cit.* contiene abundantes descripciones de estos partidos oficiales dominantes creados o reorganizados desde arriba. Para un caso extremo, véase el cap. III, *Aspirational Politics*, sobre la Unión Patriótica de Primo de Rivera, en RITCHIE, *Prelude to Franco*, *op. cit.* págs. 57-63. Ver también PIVARITS, *Los valores*, *op. cit.* págs. 623-647.

partidos fascistas minoritarios, no aparece una organización integrada y disciplinada. En otros casos, cuando el dictador militar ha intentado crear una organización patriótica de unidad nacional, este esfuerzo ha sido realizado a través de militares y funcionarios, quienes, como es notorio, no poseen la habilidad demagógica necesaria para crear una organización con vida. Más adelante el desarrollo de estos partidos se encuentra con la dificultad de que este tipo de líderes continúa dedicando su atención a sus cargos administrativos y militares que les dan un poder real y no una simple promesa de poder. Los viejos políticos que se incorporan a organizaciones como la Asociación de Asistencia del Gobierno Imperial¹² o, como algunos ex pertenecientes a la C.E.D.A., a la Falange, no son capaces de adoptar el estilo nuevo que exige un partido totalitario. Puesto que el partido no se ha probado en una lucha por el poder, atrae un número desproporcionado de "buscaempleos" y oportunistas, unos pocos idealistas creyentes verdaderos, revolucionarios reales. Puesto que su ideología no está definida, la indoctrinación de los numerosos recién llegados que entran en una masa será probablemente escasa y el contacto con la realidad se encarga pronto de desilusionar a los más utópicos. Puesto que la necesidad principal es dotar de personal al aparato estatal, el interés reside en reclutar profesionales y burocratas, y no intelectuales o bohemios armados, los hombres marginales que dan a los movimientos totalitarios su peculiar estilo.

La preeminencia del Ejército o del funcionariado en el régimen, antes de la creación del partido, y la solidaridad de estos grupos contra los recién llegados cuando se trata de decidir nombramientos clave, hace las

¹² Sobre la Asociación de Asistencia del Gobierno Imperial véase ROBERT A. SCALAPINO, *Democracy and the Party Movement in Prewar Japan* (Berkeley: University of California Press, 1953), págs. 338-350.

recompensas de la actividad en el partido menos atractivas que la afiliación en el N. S. D. A. P. (partido nacional-socialista obrero alemán) o, más tarde, en la S. S. En los países subdesarrollados, el Ejército resulta especialmente importante, ya que, al no querer que aparezcan rivales, intentará impedir la creación de todo lo que sean milicias del partido o de trabajadores. Cualquier intento de extender el partido más allá de un cierto punto, especialmente después de la experiencia alemana, se encontrará probablemente con la oposición abierta el Ejército como Perón descubrió en seguida. En España la relación entre partido y Ejército durante los años cuarenta no transcurrió sin tensiones y hubo de recurrirse al mando simultáneo, con el fin de cubrir la brecha, pese a que, desde el principio, una ley que consideraba a todos los oficiales del Ejército miembros del partido les abría la oportunidad (no ejercida nunca) de controlarlo directamente¹⁰. Un comentario de Serrano Suñer, primer presidente de la junta política del partido, describe la relación entre Ejército y grupos políticos en muchos regímenes de este tipo:

“En último término, el centro de gravedad, el sostén verdadero del régimen (pese a las apariencias que tontamente nos esforzamos por exagerar) fue y seguirá siendo el Ejército: el Ejército nacional –pero no definitivamente político(...)”¹¹

En algunos regímenes el hecho de que el líder –un oficial del Ejército o un político apoyado por el Ejército, como Salazar– no fuese líder de un partido antes de asumir el poder da lugar a una relación ambivalente y difícil entre los partidos antes existentes y ahora subordinados a su mando. Su identificación

¹⁰ Sobre el ejército y la Falange, véase PAYNE, *Falange, ob. cit., passim*, y especialmente págs. 207-208, sobre el monopolio de la fuerza armada por el ejército y la no aparición de ningún tipo de milicia armada como la S. S. o incluso la Milizia de Italia.

con el programa e ideología es débil: el líder carece de una atracción carismática para los miembros; sus vinculaciones personales con los líderes de subgrupos con toda probabilidad tienden a ser irregulares. La relación del general Antonescu con la guardia de Hierro, la de Pétain con varios grupos políticos nacionalistas y fascistas y las dificultades de Nasser con los Baathistas de Siria constituyen buenos ejemplos de cuanto acabamos de decir.

2.4 Formas de control social

Los parecidos entre regímenes autoritarios y totalitarios pueden ser, quizá, mayores en lo que se refiere al control de los medios de comunicación de masas, sobre todo en países en proceso de modernización, en donde las exigencias tecnológicas y de capital para el montaje de los mismos hacen que dicho control sea más fácil. De todos modos la autonomía de los medios de masas pueden variar mucho aún bajo un mismo régimen, pero un pluralismo limitado crea en seguida algunas excepciones; en España por ejemplo, las publicaciones oficiales de la Iglesia están libres de censura gubernamental en virtud del Concordato.

Lo reducido de la élite y la persistencia dentro del régimen de vínculos creados con anterioridad hacen posible un considerable grado de comunicación libre en la misma, a no ser que el régimen se decida a usar métodos coactivos en gran escala. Lo mismo puede decirse en cuanto a contactos con otros países, sobre todo por lo que se refiere a la élite. Mientras el monopolio de los medios de comunicación de masas puede ser tan grande como el que se da en las sociedades totalitarias, el impacto de este monopolio

¹¹ SERRANO SUÑER, *ob. cit.* pag. 18

es menor, porque no viene reforzado por una propaganda intensiva personal a cargo de "agitadores" y de otros líderes informales. Incluso cuando se coarta la libertad de prensa no se da un verdadero control totalitario si se permite la libertad de viajar y, por lo menos, la libertad de conversación. Puede muy bien ocurrir que los excesos de control a los que llegaron Stalin o Hitler fueran realmente innecesarios.

El terror y el control policiaco figuran como características preeminentes del totalitarismo tal y como lo han analizado Friedrich, Brzezinski, Arendt y otros; sin embargo, las recientes tendencias hacia una "legalidad socialista" en la U.R.S.S. pueden reducir este aspecto y, por otra parte, el hecho de recurrirse a una justicia política o incluso al terror en las democracias durante las situaciones de crisis –aun cuando no en volumen comparable– parece sugerir que este aspecto quizá no sea un criterio acertado para distinguir los varios tipos de sistemas políticos. Sin duda, existen diferencias en los distintos modos de utilizar la fuerza. Cualquiera que sean las prácticas represivas a las que pueda recurrir una democracia se tratará más bien de un reflejo de la opinión pública que de una política gubernamental, y la importancia de los derechos civiles para el funcionamiento del sistema hará que se planteen serios límites para que dichas prácticas no se prolonguen más allá de una situación de crisis. En los regímenes autoritarios las barreras legales pueden ser débiles (aun cuando no haya que subestimarlas), pero el equilibrio de fuerzas sobre el que se basa su pluralismo limitado puede constituir un freno más serio. Mientras la represión de los enemigos declarados del sistema puede llegar muy lejos, los disconformes dentro de la coalición o miembros potenciales de ella se verán tratados con más miramiento. Mientras en los sistemas totalitarios los miembros de la élite se han visto castigados a menudo con gran severidad y el utilizarlos en juicios de

exhibición ha sido frecuente en los regímenes autoritarios es más corriente el exilio, el retiro a la vida privada y el ascenso a puestos puramente honoríficos.

Aunque Arendt⁴¹ pudo observar que no disminuía el terror, sino que, de hecho, se daba el aumento del mismo tras la consolidación totalitaria del poder, podemos argüir que una vez finalizada la gestación de un régimen autoritario suele registrarse una relajación. La ausencia de una total autoconciencia de superioridad ideológica resulta una limitación importante. Otra más la constituye la presencia en la élite de hombres que han detestado el poder bajo estados de derecho y que muchas veces son juristas de profesión o militares (que participan cuando menos de la concepción militar de la ley). La legalidad puede no coartar la represión de los enemigos del Estado, pero lleva consigo ciertas reglas de procedimiento, comporta un énfasis en las acciones más bien que en las intenciones. El peso de las fuerzas armadas limita la autonomía política y el desarrollo del aparato policiaco, que tiende a limitar su atención a los enemigos reales más que a los meramente potenciales. El carácter menos dinámico de estos regímenes tiende también a hacer menos necesario el uso de la fuerza. La distinción entre sociedad y política, vida privada y vida pública supone una necesidad menor de la presencia policiaca en muchos sectores de la vida; la limitada afiliación al partido implica que la información sobre los ciudadanos es asimismo limitada y, por lo tanto, su control. Sin un *Blackwart* –el representante nazi en cada manzana– se reducen las habladurías aprovechables con propósitos de control.

⁴¹ H. ARENDT, en *Origins of Totalitarianism* (Nueva York, 1951), págs. 387 y ss. Se puede comparar su análisis con este resumen de HERBERT MATTHEWS.

⁴² El cuadro de la España de Franco en el que creen firmemente los exiliados está equivocado y en muchos aspectos es falso. Puntan un estado policial totalitario que, sencillamente, no existe. No tienen idea

2.5 La posición de los militares

“Todos los sistemas políticos se enfrentan con el problema de subordinar la autoridad militar a la política, y hasta los dictadores militares, en cuanto empiezan a consagrar energías a los problemas políticos, acaban tropezando con esta misma dificultad. Los métodos para controlar a los militares difieren en las democracias, en los sistemas totalitarios y en los regímenes autoritarios, y, asimismo, es diferente el equilibrio que se establece entre la autoridad política y la militar. En la mayoría de los regímenes autoritarios el limitado consenso popular, que hizo necesarias o posibles tales formas de gobierno, significa una necesidad mayor de poder usar la fuerza, y esto proporciona al Ejército su privilegiada posición. Normalmente, los asuntos militares se dejan en manos de los propios militares y no de los civiles. La falta de un partido de masas, y en algunos países la de una burocracia especializada y fiel, obliga a menudo a la utilización de militares para puestos políticos, para cargos de libre designación y para la administración. Las ramas técnicas proveen expertos para servicios públicos o industrias nacionalizadas. El nacionalismo como ideología simple y compartida con facilidad por todas las clases produce como resultado un énfasis del papel del Ejército como soporte del prestigio nacional. Y si la ruptura con el pasado se llevó a cabo a través de un golpe militar, entonces la posición del Ejército resultará, con toda probabilidad, aún más reforzada.

Sin embargo, en el régimen autoritario se da también una cierta ambivalencia hacia el Ejército. Por un lado se le ensalza en términos como los siguientes:

“El Ejército es el escudo de Egipto... Lleva consigo la responsabilidad de un duro y difícil deber (...) la tarea que supone la defensa de la nación contra los enemigos externos (...) la defensa de la nación contra la explotación interna y la tiranía”⁴²

Por otro lado encontramos al Ejército presentado como esencialmente apolítico, por encima de los partidos y de las clases, en espera de “transferir” sus poderes al pueblo, una vez que el orden se haya restablecido y se haya acabado con la corrupción del régimen interior. En los manifiestos y discursos de la primera época de la subida al poder resulta fácil encontrar expresiones como éstas:

“Todo el mundo sabe que no he iniciado el Movimiento para ningún fin político. La política no me ha interesado nunca y jamás pensé en representar el poder supremo de la nación. Si frente a mis camaradas levanté la bandera nacional, lo hice como patriota y como soldado. Mucho menos se puede juzgar de esa manera, porque no hay Ejército que luche él solo. Nuestra revolución hubiera fracasado desde el primer momento merced a la falta de interés de la población civil, si hubiese sido una simple sublevación militar” (Franco, 1938)⁴³.

“Imaginé que la nación entera estaba de los pies a la cabeza preparada para la acción... Después del 23 de julio me impresionó... La vanguardia cumplía su tarea; tomaba por asalto la muralla del fuerte de la tiranía... y permanecí esperando que llegasen las formaciones de las masas... Esperé y esperé. Aparecieron multitudes sin fin, pero cómo diferente resultó la realidad

seguridad del régimen”, *The Poles and the Arabs*, *ob. cit.* página 184; ver también págs. 178-183.

⁴² NASSIR, citado por VATHIOKIS, *ob. cit.* pág. 239.

⁴³ Franco “Capítulo de un libro, reproducido por ‘Comere della Sera’ 14 diciembre 1938”, pág. 286 de *Palabras del Caudillo. 19 de abril 1937 - 31 diciembre 1938* (Ediciones F.E.), 1938.

del grado de tolerancia que permite Franco, en tanto en cuanto no sean amenazados su posición y la

de la visión. . . Necesitábamos acción y no encontramos más que abandono y ociosidad”⁴¹.

En los regímenes que surgen de una acción militar el Ejército disfruta de una posición privilegiada y se mantiene en posiciones claves pero pronto “coopta” a políticos, funcionarios y técnicos, que cada vez son más quienes van tomando la mayoría de las decisiones⁴². Cuanto más se llega a consolidar un régimen, menor es el número de personalidades estrictamente militares que forman el Gobierno, salvo cuando no existen otras fuentes que provean las élites. En este sentido puede resultar equivoco hablar de dictadura militar, aun cuando el jefe del Estado sea un militar. De hecho es probable que lleve a cabo un cuidadoso programa de despolitización y profesionalización del Ejército, al tiempo que mantiene estrechos vínculos con el cuerpo de oficiales, con el fin de contar con su lealtad⁴³.

Los antecedentes militares de los hombres clave en los regímenes autoritarios y su habitual falta de complicación ideológica resultan especialmente importantes para comprender la mentalidad militar respecto a la política interior, de los estilos de vida política de la concepción de la autoridad, del énfasis de los objetivos, sin dar demasiada importancia a sus costos, de las formas legítimas de expresar las disensiones, etc.⁴⁴. Los pocos

⁴¹ NASSIR, citado por DANIEL LERNER, “The Passing of Traditional Society”, *op. cit.*, pags. 246-247.

⁴² La alternativa resulta de esta disyuntiva: transferir rápidamente el poder a los viejos políticos o mantenerse en el poder sin darle ningún contenido político real, muy bien analizada por JOSÉ ANTONIO PRIMO DE RIVERA en su “Carta a un militar español”, pags. 619-651, *Obras Completas* (Madrid: Ediciones de la Vicesecretaría de Educación Popular, 1945, Ed. y recopiladas por AGUSTÍN DEL CORTIJO CENSIOR y ENRIQUE CONDÉ GARCÍA-OLLO).

⁴³ En buen indicador lo constituye en las listas semanales de militares recibidos por Franco, tan pocas como las de funcionarios y personalidades.

⁴⁴ En una entrevista con un prominente industrial y banquero, tras indagar acerca de la influencia que han tenido de su prestigio y peso en la comunidad empresarial política ejercer y acumularse Unidos y presentarse en puntos de vista, recibí la siguiente explicación: “Como español usted debe saberlo mejor, usted sabe muy bien que en el ejército no se toleran nunca las protestas colectivas, sólo las individuales. Así, cada uno manifestamos separadamente por diferentes asuntos, tras ponernos de acuerdo, pero nunca colectivamente”.

estudios realizados sobre el papel de los militares en la política no han hecho sino plantear el problema; los datos definitivos están aún por reunir.

3) Los regímenes autoritarios y los tipos de Legitimidad de Weber

Dado el prominente papel del líder en los regímenes autoritarios resulta fácil la tentación de atribuirles una legitimidad carismática. Sin embargo, queremos poner en claro que las categorías de Max Weber pueden y deben utilizarse con independencia de la distinción entre democracia, autoritarismo y totalitarismo. Dentro de cada uno de estos sistemas, la legitimidad del gobernante, de cara a la población o de cara a su propio equipo, puede estar basada en uno u otro de estos tipos de creencia.

Resulta indudable que el carisma ha desempeñado un importante papel para las masas y para el equipo dirigente bajo Hitler⁴⁵ y Lenin: los regímenes totalitarios han planteado también exigencias a la Administración basadas en una autoridad legal, y primeros ministros democráticos han gozado de carisma. Los regímenes autoritarios pueden contener también un elemento carismático, ya que suelen surgir durante situaciones de crisis graves, y, por otro lado, el control de los medios de comunicación de masas facilita la creación de una “imagen” de líder excepcional. La genuina creencia en el carisma resultará limitada, sin embargo, siempre que el hombre que asuma el liderazgo sea desconocido con anterioridad, en tal caso no pasará de ser para

⁴⁵ Sobre el carisma y el totalitarismo, véase FRANZ STUMANN, “Hitlerismus”, *op. cit.*, pags. 83-97.

Sobre el uso de los tipos de legitimidad de WEBER, véase WINCKELMANN, *Legitimidad und Legitimität in Max Webers Herrschaftssoziologie*, Tübingen, J. C. Mohr (Paul Siebeck, 1952). La compatibilidad de los tipos de legitimidad con los diferentes tipos de sistemas políticos, especialmente la coexistencia de diferentes tipos de legitimidad en la democracia la analiza WOLFGANG J. MOMMSEN en *Max Weber und die deutsche Politik 1890-1920*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck, 1956), capítulos IV, V.

sus oficiales un *primus inter pares* que debe su posición simplemente a su grado superior. Con notables excepciones –Perón o Nasser–, el ejército moderno como institución racional no alimenta el tipo de liderazgo irracional, apasionado, demagógico, mesiánico. El líder no va a tener probablemente –al menos para sus oficiales y colaboradores–, la misma atracción que un Lenin o un Hitler pudieron ejercer sobre aquéllos que comenzaron con ellos, como hombres marginales, la larga y dura lucha por el poder.

Al mismo tiempo, el pluralismo limitado y la falta de un autoconvencimiento ideológico permiten un mayor desarrollo de pautas generales que institucionalicen el ejercicio del poder, dándose así una tendencia hacia la secularización de cualquier carisma adquirido durante la crisis. Esta transición hacia la autoridad legal ha sido puesta de relieve en el caso del régimen español por uno de sus teóricos más importantes y se refleja incluso en los textos legales¹⁹. El cubrir los puestos del sistema con militares y funcionarios, antes que con "camisas viejas" de los días de la lucha callejera, contribuye sin duda a reforzar el legalismo.

Los regímenes autoritarios pueden subir al poder como autoridades de *facto*, con poca legitimidad, y desarrollar alguna instancia carismática; pero acaban en una mezcla de autoridad legal, carismática y tradicional. El bajo nivel de movilización significa a menudo que gran parte de la población permanece en una posición pasiva, reconociendo a los agentes del poder sin plantearse su legitimidad, y para éstos, la costumbre y el interés propios pueden ser más importantes y las creencias menos necesarias con vistas a un control efectivo.

¹⁹ Ver FRANCISCO JAVIER CONDE, *Contribución a la doctrina del caudillaje y Representación Política y Régimen Español* – *Ensayo Político*, Madrid, ediciones de la Subsecretaría de Educación Popular, 1915, principalmente las págs. 105-149.

4) Regímenes tradicionales y autoritarios

Quizá algún lector se plantea la siguiente pregunta: ¿No son realmente muchos de estos regímenes simplemente una forma de gobierno autocrático y conservador, como el que encontramos en las monarquías tradicionales y preconstitucionales? No tendría sentido negar que las distinciones son difusas, que un buen número de regímenes autoritarios han surgido de esas formas políticas y que las estructuras formales constitucionales pueden incluso continuar siendo monárquicas. Queremos poner de relieve, sin embargo, que no es nuestra intención incluir en nuestro concepto a ningún sistema político que encaje en el tipo ideal de autoridad tradicional –en el sentido de Weber– y en donde el gobierno se hace en la continuidad histórica, en el carisma impersonal, familiar o institucionalizado, o en combinaciones diversas de gobierno patrimonial o feudal –usando estos términos en un sentido técnico²⁰. Para decirlo claramente, ni Abisinia, ni el Yemen antes de la reciente revolución, ni el Tibet, ni Afganistán, ni ninguna de las otras entidades políticas que bordean el Himalaya, por mencionar sistemas contemporáneos, caen dentro de nuestro concepto. Tampoco encajarían las monarquías absolutas de la Europa prerrevolucionaria. Los regímenes autoritarios constituyen frecuentemente una secuela del derrumbamiento de estas formas

²⁰ Concebimos aquí la autoridad tradicional en el sentido definido por WEBER en su *Wirtschaft und Gesellschaft*. Un resumen de esta parte de su obra sólo en parte traducida (hay traducción al español por el Fondo de Cultura Económica, con el título de "Economía y Sociedad") puede verse en RICHARD H. SMITH, *Max Weber an Intellectual Portrait* (Garden City, Nueva York, Doubleday & Co., 1962), págs. 329-381. Así como deseamos poner de relieve la diferencia conceptual entre regímenes autoritarios y autoridad tradicional, del mismo modo deseamos sugerir que a veces tienen elementos comunes y que los investigadores de tales sistemas podrían sacar muchos sugerencias para una visión más profunda, del análisis de WEBER de la autoridad patrimonial y de la burocracia, del mismo modo que los investigadores del totalitarismo lo han derivado de sus formulaciones sobre el carisma.

tradicionales de legitimidad; son resultado de una movilización social y política parcial y de poner en duda los principios tradicionales de legitimidad (debido en gran parte a su secularización por sectores significativos de la sociedad). Los sistemas autoritarios –son modernizantes en el sentido de que representan una discontinuidad con la tradición, introducen criterios de eficacia y racionalidad, de mérito y valor personal y símbolos populistas. No debe olvidarse que los regímenes que llamamos dictaduras reales en la Europa suoriental fueron creados por monarcas con una legitimidad tradicional muy reducida, y que aquellos reyes que apoyaron dictadores, como Alfonso XIII en España, Víctor Manuel III en Italia y varios soberanos del Medio Oriente, acabaron perdiendo sus tronos, dando paso a repúblicas democráticas o a regímenes autoritarios sin rey. Las enormes ambivalencias que rodean a la legitimidad de la monarquía iraníana³¹, restaurada por un jefe militar autoritario, Reza Pahlavi, resultan evidentes y no permiten ciertamente considerar a esta monarquía simplemente como un régimen tradicional más. Los intentos del actual régimen español por encontrar su legitimidad y su forma constitucional como monarquía tradicional ciertamente dejan adivinar las dificultades que surgen cuando se pretende pasar de un régimen autoritario a uno tradicional. No cabe duda de que muchos de los que están dispuestos a reconocer como legítima la autoridad de Franco no transferirían su lealtad a una monarquía tradicional. En nuestro tiempo el gobierno autoritario termina conduciendo de modo casi inevitable a poner en tela de juicio la autoridad tradicional, pero de ninguna manera el camino hacia su restauración.

³¹ Ver LEONAR BINDLER, *Iran: Political Development in a Changing Society* (Berkeley: University of California Press, 1962), págs. 45-59 y *passim*.

Este puede ser el lugar para poner de relieve una característica muy importante de muchos, sino de la mayoría de los regímenes autoritarios: la coexistencia en ellos de diferentes fórmulas de legitimación³². El pluralismo real de estos regímenes y la ausencia de una efectiva institucionalización legitimada de ese pluralismo (dentro de una única fórmula política legítima que permita la competencia de los elementos pluralísticos por el poder) lleva casi inevitablemente a la coexistencia de fórmulas concurrentes de legitimidad. Así, en el caso de España, la monarquía tradicional que desean los carlistas; una restauración de la monarquía anterior a 1931; cierto tipo de corporativismo católico, tal como se da en el régimen actual, con forma monárquica (o incluso republicana); una perspectiva totalitaria más dinámica, de acuerdo con el sentido fascista, y aun una transición a una república democrática con una dirección demócrata-cristiana constituyen todas ellas otras tantas fórmulas distintas abiertas a los partidarios del régimen. Estos últimos mantienen su apoyo en la esperanza de que el régimen español satisfará sus aspiraciones, pero lo retirarían en cuanto se dieran cuenta de que el régimen no lo está haciendo o es incapaz de hacerlo.

Afortunadamente para muchos de estos sistemas, la gran masa de la población obedece por una mezcla de costumbre y de interés particular³³. La

³² BINDLER, *op. cit.*, ha resaltado la coexistencia de diferentes fórmulas de legitimación y las consecuencias de este fenómeno, en términos, sobre todo, de una creciente alienación. Ver págs. 15, 20 y 206-5.

³³ Muchos lectores del análisis de la legitimidad en WEBER, olvidan que en los párrafos iniciales que presentan el tema, señala que "en la rutina de la vida cotidiana estas y otras relaciones son gobernadas por la costumbre, a la que se añade, además, el cálculo material de las ventajas que puedan obtenerse". Su argumento, sin embargo, es que estos elementos y las motivaciones puramente alérgicas o ideales de solidaridad no son bases suficientes de dominio, sobre todo en las situaciones de crisis, que son las que más le interesan a él y a la mayoría de los científicos de la política. WEBER pone también de manifiesto que la efectividad de un cuadro administrativo basada únicamente en estos motivos supondría una situación inestable. No pretende disminuir su importancia, sobre todo en la vida normal de cada día, ni la importancia que tiene para la gran masa de la población, si comparamos a esta última con el equipo del gobierno. Creemos que sería tan erróneo el ignorar los elementos de costumbre e intereses particulares especialmente en lo que se refiere a la gran masa de la población, como ignorar el papel de las convicciones sobre legitimidad

confusión respecto a las fuentes de legitimidad que se da en muchos de estos regímenes contribuye sobremedida a la confusión y pesimismo de aquellos que están más comprometidos políticamente con él. Y así, a menudo, los más privilegiados y los que están próximos a los centros de poder suelen parecer más despegados del régimen de lo que realmente lo están (al menos, a los efectos prácticos)⁴¹. Esto nos puede ayudar a explicar la relativa estabilidad de muchos de estos sistemas a pesar de la libertad con que se expresa la crítica. La identificación con estos regímenes no puede hallarse en sus fórmulas políticas, sino en la identificación con los valores básicos de la sociedad, con un sistema de estratificación y con muchas instituciones no políticas que constituyen su infraestructura.

II

El definir a los regímenes autoritarios como un tipo especial del sistema político es útil únicamente si podemos demostrar que estos regímenes tratan los problemas con que se enfrenta cualquier sistema político de una forma propia y peculiar. Nos hemos referido ya, de pasada, a problemas como el control del ejército, el problema de la lealtad, etc.; pero puede ser útil el centrarnos con más detalle en algunos ejemplos concretos. Uno de ellos es el reclutamiento y características de la élite política. Podemos, asimismo, preguntarnos por las condiciones en que, normalmente, tales regímenes suelen

existentes en gobernantes y "staff" en un sistema político dado. En este sentido, el interés por el apoyo apático y la alternación pasiva al tratar las culturas políticas es perfectamente compatible con el interés por el problema de las creencias sobre legitimidad. Los textos relevantes se encuentran en "Wirtschaft und Gesellschaft", cap. III, pag. 122 (Tübingen, J. C. H. Mohr, Paul Siebeck, 1956a, la nueva edición de F. WINKELMANN, y en *The Theory of Social and Economic Organization* (traducción de A. M. H. DOLSON y T. PARSONS) Glencoe, Ill. Free Press, 1947), págs. 324-325.

⁴¹ *Op. cit.*

aparecer y permanecer estables. Finalmente existe un tercer conjunto de problemas que surge al estudiar la dinámica de esos regímenes: saber si acaban convirtiéndose en totalitarios o democráticos y bajo qué condiciones⁴².

1) La élite autoritaria

Comenzaremos con un problema muy concreto: ¿Quién constituye la élite del poder en los regímenes autoritarios?

El pluralismo limitado hace que la élite autoritaria sea menos homogénea en la ideología y estilo político que la del sistema totalitario y probablemente menos también en lo que se refiere a "pautas de carrera" y antecedentes biográficos. Esto no quiere decir que vayan a ser personalidades más poderosas o brillantes. Los lugartenientes del líder totalitario, que subieron con él en la lucha por el poder, comparten a menudo las cualidades demagógicas, el carácter de personalidad única y original que suelen caracterizar a aquél, y así, periodistas e intelectuales brillantes aparecen como ideólogos durante la primera generación de la élite totalitaria. Por contraste, muchos de los que pertenecen a la élite autoritaria son menos destacados, brillantes o populares; sus antecedentes militares, profesionales y burocráticos no favorecen cualidades parecidas a sus congéneres totalitarios.

En cierto sentido, las élites superiores, tanto democráticas como totalitarias, se componen fundamentalmente de políticos profesionales, que

⁴² La sociología política ha centrado su atención en las relaciones entre estructura social e instituciones políticas, y, con importantes excepciones, ha tendido a dejar de lado el análisis de cómo los diferentes sistemas políticos tratan los "problemas constantes" y, más aún, la dinámica del cambio político. Por cuanto los tres aspectos se encuentran estrechamente interrelacionados, no pueden reducirse a la relación entre sociedad e instituciones políticas. En este artículo hemos intentado consiguientemente centrar nuestra atención en los aspectos de organización y en el proceso político, sin considerarlos fundamentalmente como reflejo de las fuerzas sociales. En un estudio de sistemas autoritarios concretos y, todavía más, de su aparición, evolución y caída, tendríamos que prestar una mayor atención a la interacción entre las fuerzas sociales y la estructura política, o, para expresarlo gráficamente, complementar el enfoque weberiano con una aproximación más marxista.

viven de la política, cuando no para la política. En la primera generación totalitaria el paso decisivo consistió en enrolarse en el partido antes de que subiese al poder; en países más democráticos hay un lento *cursus honorum* a través de cargos, elegidos o designados sobre todo cuando los partidos están burocratizados y bien organizados. La segunda generación de la élite totalitaria puede combinar una carrera dentro del aparato del partido con alguna especialización técnica, como se refleja en la expresión: "realizó tareas del partido en la agricultura". Las investigaciones sobre el liderazgo totalitario han subrayado su "marginalidad"⁶⁶ en términos de origen regional, filiación religiosa, movilidad social, estabilidad de la vida de trabajo, etcétera. Por contraste, una parte significativa de la élite del régimen autoritario ha participado ya activamente en la vida política del país como parlamentarios, y gracias a la antigüedad en el ejército, administración pública o en el mundo académico se habría asegurado una posición estimable en la sociedad bajo cualquier régimen. Dado el carácter no ideológico de gran parte de la política autoritaria, el énfasis puesto sobre la respetabilidad y el prestigio del experto y el deseo de asimilar elementos de la sociedad existente, un cierto número de aquéllos que asumen el poder presentarán pocos contactos previos con la política.

Ocasionalmente –sobre todo en un segundo nivel–, nos encontramos con quienes se definen a sí mismos públicamente como apolíticos: los tecnócratas. Los viejos luchadores de los grupos extremistas que contribuyeron a provocar la crisis del régimen anterior, que participaron en el

asalto al poder, que esperaban el poder, pueden encontrarse con que se rechazan sus demandas y deberán contentarse con posiciones secundarias. En algunos casos su estilo político, sus compromisos ideológicos, su exclusivismo, pueden llevarles a romper con el régimen y retirarse a la vida privada. Este ha sido el destino de muchos falangistas y líderes carlistas radicales en el régimen de Franco.

La participación en el partido único puede no ser un requisito para entrar en la élite, pero puede ser de gran ayuda en combinación con otras cualificaciones: por ejemplo, una brillante carrera académica o administrativa, o una identificación con otros grupos en el sistema pluralista, tales como grupos de intereses religioso-políticos. Estas múltiples afiliaciones proporcionan al miembro de la élite unos más amplios contactos y lo legitiman ante los grupos, que se encontrarán representados a través de él. Algunas biografías de los miembros del Gobierno de Franco descritas más adelante ilustrarán este punto.

Desde el momento en que tanto los gobiernos autoritarios como los democráticos desean movilizar la opinión, los intelectuales pasan a desempeñar un importante papel como periodistas e ideólogos. Laswell y Lerner han puesto de manifiesto que la habilidad en el uso de símbolos es decisiva. En España el único periodista efectivo en el gobierno lo fue como ministro sin cartera inmediatamente después de la guerra, y un ministro de Trabajo con cualidades demagógicas se mantuvo en el Ministerio hasta 1957. Ambos procedían del ala fascista del sistema. Cuanto más derechista es un régimen autoritario, menos lugar hay para la *intelligentsia* no profesional y no académica. Sin un examen cuidadoso es difícil saber si ciertos regímenes autoritarios que se describen como progresivos deben su imagen a estos

⁶⁶ Sobre esta "marginalidad", ver principalmente DANIEL LERNER, *The New Elite* (Hoover Institute Studies, Stanford, Stanford University Press, 1951), págs. 84-90.

hombres; sus políticas en realidad pueden no diferir grandemente de las de otros que no gozan de la misma reputación.

A pesar de su tendencia a elegir héroes nacionales, normalmente en las democracias sólo una minoría de puestos no-militares están ocupados por los militares, y aun los ministerios de defensa a menudo los ocupan civiles. En los sistemas totalitarios, un ejército políticamente neutralizado o adoctrinado puede controlar sus propios asuntos, pero pocas son las posiciones clave fuera de ese campo que están ocupadas por militares. Los regímenes autoritarios que surgen como "dictaduras comisarias" (por usar la expresión de Carl Schmitt para aquellos cuyo objetivo es restablecer el "orden" y traspasar el poder al gobierno constitucional) tienden a ser, inicialmente, exclusiva o casi exclusivamente militares; se trata de la clásica junta. En ella una representación equilibrada de las armas, el grado y la antigüedad son más importantes que la personalidad o las convicciones políticas. Si un régimen como éste conserva el poder, los cambios van a tener lugar, con toda probabilidad, bien a través del refuerzo de una facción como la de los oficiales libres de Egipto, o bien a través de la asimilación de civiles, como en los regímenes de Primo de Rivera, Franco y Perón. Estos civiles pueden ser políticos profesionales (como en la Europa oriental durante los años de entreguerra), funcionarios o tecnócratas (Calvo Sotelo, en España, y Salazar, en Portugal, entran dentro de esta línea), líderes de grupos de intereses o de organizaciones religiosas (tal es el caso de Arija, jefe secolar de la Acción Católica española en 1945) o fascistas dispuestos a renunciar a un estado dirigido por un partido único. Pronto el equilibrio de poder puede desviarse considerablemente a favor del elemento civil, que incluso puede asumir el poder, como Salazar, pero es poco probable que el equilibrio entre el poder civil y el militar se establezca al mismo nivel que antes. La ausencia de un

partido revolucionario relativamente amplio, disciplinado y dinámico, o la debilidad o la muerte de sus líderes, es decisiva en este período para el establecimiento de un régimen autoritario en lugar de un totalitario. Este ha sido el caso de España con la muerte de José Antonio (quien con toda probabilidad no hubiera sido un líder totalitario auténtico) y la debilidad y disensiones entre los líderes falangistas más auténticos y revolucionarios tuvo que desempeñar un papel secundario en el régimen del mariscal Antonescu, tras perder a su jefe Condreanu, para ser finalmente eliminado después de cuatro meses de colaboración. La fuerza del partido es la que decide también si las personas cooptadas de otros grupos podrán mantener algún grado de pluralismo.

La persistencia del orden social anterior a la crisis que lleva consigo el pluralismo reducido y la asimilación de personas significa que la profesión jurídica, tan importante en una política democrática e incluso en una tradicional, desempeñará un papel mucho mayor en los regímenes autoritarios que en los sistemas totalitarios. Lo mismo puede decirse de los funcionarios. Su presencia puede contribuir a la extraña combinación de estados de derecho y poder arbitrario, de lento procedimiento legalista y estilo de mando militar, que caracteriza a algunos de estos regímenes. Esta preocupación por el procedimiento finalmente, llega a ser un factor importante en la constante expansión de un estado de derecho, con un incremento de la predictibilidad y en las oportunidades de una reparación legal de las injusticias. Al mismo tiempo puede evitar que los problemas políticos sean percibidos como tales, irreducibles a problemas administrativos e imposibles de solucionar a través de puras medidas legislativas. Los procedimientos legales a menudo se consideran, sobre todo en la tradición jurídica continental, como un

equivalente adecuado de expresiones más políticas y colectivas de los conflictos de intereses³⁷.

2) Estabilidad y cambio; pautas de entrada

La élite superior de un régimen autoritario tiende, por amplio que llegue a ser su pluralismo limitado, a cubrir un espectro más reducido, tanto en número de personas como en matices de opinión, que el que existe en las democracias sumado gobierno y oposición. La existencia de una oposición leal y de una mayor dispersión de poder son factores que facilitan la aparición y preparación de nuevos líderes. Por su parte, un pluralismo limitado permite la aparición – si bien en las sombras – de nuevas personalidades, pero limita a menudo su experiencia política. Ello se traduce en una más lenta renovación de los líderes, siendo incluso probable que cada nueva generación de líderes tenga detrás de sí un grupo de opinión activo – “electorado potencial” más reducido que el anterior-. El énfasis que tales regímenes pone en la estabilidad y continuidad – su más importante fuente de legitimidad frente al “inestable” sistema democrático anterior – contribuye, asimismo, a esta lenta renovación. Por otro lado, cualquier cambio en la composición de la élite de un régimen autoritario puede producirse más silenciosa y suavemente que en un sistema totalitario donde todo cambio de líderes va asociado con una crisis. La renovación de las élites autoritarias puede realizarse sin necesidad alguna de purgas, simplemente destinando a puestos secundarios u honorarios, cuando no a la vida privada. El siguiente caso pone de relieve cómo, incluso en caso

de serias disensiones, pueden mantenerse los buenos modos en el seno de la élite, cuando dos ministros fueron apartados de la élite del régimen español, fue omitida, en el comunicado oficial de su cese: la tradicional fórmula “agradeciéndole los servicios prestados”; pues bien, unos días más tarde fue hecha pública una versión “corregida” que incluía dicha frase³⁸.

El odio envenenado a los miembros de la élite derrotados en los sistemas totalitarios no está siempre ausente en los autoritarios, pero la falta de claridad ideológica, de autoconvicción y justificación de superioridad moral de los vencedores lo hacen menos frecuente. Por otro lado, la estructuración más pluralista y abierta de la sociedad ayuda a hacer en un sistema autoritario menos dolorosa la pérdida del poder.

En tanto, la élite permanece relativamente abierta; no existen vías establecidas para acceder a ella, lo cual frustra las ambiciones de muchos. Al no estar efectivamente institucionalizada la competición por el poder, los caminos para llegar a él son oscuros: no cabe, en efecto, ni una fidelidad ideológica o de servicio al partido ni una carrera ascendente en cargos electivos. Puede resultar de mayor importancia el éxito en esferas no políticas, la identificación con grupos tales como asociaciones religiosas, criterios particularistas del estilo de “quién conoce a quién” o incluso el puro azar. Estos procesos, que dicho sea de paso no tienen por qué desembocar necesariamente en la selección de incompetentes, se dan en todos los sistemas, si bien normalmente coexistiendo con criterios de selección más universalistas, dada la creciente complejidad de la sociedad industrial, así como el cada vez mayor énfasis en los criterios de eficacia, los estándares

³⁷ Para la típica mentalidad política (ideología) de los burocratas, ver KARL MANNHEIM, *Ideology and Utopia* (Nueva York: Harvest Books, 1936), págs. 318-319. (Existe traducción española por Ed. Aguilar.)

³⁸ Ver CLARK, *ob. cit.*, vol. I, pag. 289, en el caso de José Larrañe y Pedro Gámir del Castillo, ministros de Hacienda y sin cartera, respectivamente, cuando el cambio de Gobierno del 19 de mayo de 1941, intentó que el cese de estos funcionarios contenga la frase

“universalistas” son los aplicados cada vez más, pero no por ello deja de notarse en el tipo de regímenes que nos ocupa la falta de una formación de cuadros planeada o de su reclutamiento a través de organizaciones de juventud, escuelas de partido y otros semejantes a los empleados por los regímenes totalitarios. Cuando el sistema educacional es clasista, esta despolitización de la élite se traduce en un reclutamiento menos igualitario que el que se da en el totalitarismo: aun cuando nadie se vea formalmente excluido de hecho, los requisitos educacionales suponen la exclusión de muchos. Por otro lado, los regímenes autoritarios, gracias a su sistema universalista de reclutamiento de los componentes de su burocracia, pueden resultar ser más abiertos que los partidos conservadores o burgueses de una sociedad con un nivel de desarrollo económico similar. Pero, como acertadamente ha observado Kornhauser, facilidad de acceso a las élites y capacidad para ejercer influencia sobre ellas no son la misma cosa y pueden incluso no estar en absoluto correlacionadas⁵⁹.

La primera generación de la élite totalitaria, que alcanza el poder en bloque como grupo revolucionario, con toda probabilidad representa una generación y tenderá a ser algo más joven que sus oponentes democratas. Es probable que la élite dirigente autoritaria sea más heterogénea, combinando elementos más jóvenes (que quizá aspiraran a un régimen más revolucionario) con hombres de más edad cooptados al sistema por su experiencia o valor simbólico. Innegablemente la composición por edad de una élite variará con toda probabilidad según que el período que nos ocupe sea el inmediatamente posterior a la conquista del poder o bien pasados ciertos años, cuando el grupo revolucionario ha consolidado su posición. Desde un punto de vista

sociológico, la edad que interesa es aquella a la que el grupo alcanzó por primera vez el poder. Un problema muy interesante consiste en estudiar los distintos modos en que cada tipo de régimen se enfrenta con el problema de reclutamiento y sucesión. Un rasgo interesante del régimen de Franco, no ajeno a su pluralismo, ha sido su capacidad para integrar en la élite a un considerable número de hombres más jóvenes. Hecho éste que resulta de lo más sorprendente si recordamos cómo los canales políticos de selección y socialización en la vida política, las organizaciones de juventud y el partido apenas si están desarrollados. Sin embargo, es precisamente este mismo hecho el que fomenta el reclutamiento de los jóvenes, puesto que reduce en gran medida el carácter de *cursus honorum* de las carreras políticas. Así encontramos en el presente Gobierno (1963) a dos hombres —uno de ellos desempeñando un puesto clave— que eran menores de diecisiete años al finalizar la guerra civil. La edad media del “Gobierno de la Victoria” (1939) es de 46,1 años, pero la mayoría de ellos han tendido a ser ligeramente más viejos: la edad media de todos los ministros desde 1938 a 1957 (en el momento de ser designados) es de 50,5 años.

Resulta significativo que esta edad fuera de 50,8 años para la élite ministerial republicana; al menos en cuanto a la edad el régimen de Franco no supuso un gran cambio si lo comparamos con el que supuso los bastantes más jóvenes gobiernos peronistas. La edad media de la alta jerarquía nazi en 1933 era asimismo apreciablemente menor: 41,9 años, tal y como era de esperar de una élite revolucionaria. En el caso de España resulta natural tan sólo el que el Ministro Secretario General del Movimiento haya sido, generalmente, el miembro del Gobierno más joven (41 años de edad media), en tanto que los Ministerios militares —en los que la antigüedad cuenta— hayan sido ocupados por personas cerca, o por encima, de los 50 años de edad.

⁵⁹ W. KORNHAUSER, “The Politics of Mass Society, *op. cit.*, pág. 52.

3. Pluralismo político en la élite del régimen de Franco

a) El Gobierno

Empleando algunos datos referentes a la élite superior del régimen español esperamos poder ilustrar y, en cierta medida al menos, probar algunos de los puntos más arriba enunciados. En el proceso de toma de decisiones el órgano más importante, tanto como cuerpo colectivo como considerando por separado y en su área de competencia a cada uno de sus miembros, es el Gobierno. Aun cuando no todos los miembros del Gobierno sean igualmente poderosos, todos ellos, sin embargo, controlan sectores significativos de elaboración de la política y administración y ha dispuesto de gran iniciativa en los procesos legislativos. Resulta, por tanto, legítimo concentrar nuestra atención en los miembros de los distintos Gobiernos desde el primero, en 1938, al último del verano de 1962, con el fin de explorar el pluralismo de la élite. El número total de personas a considerar es de 67, aun cuando el número total de carteras a cubrir en estos años haya sido más alto, debiéndose ese desajuste al hecho de que varios ministros han permanecido en sus puestos a lo largo de más de un Gobierno o han ocupado distintas carteras ministeriales en distintos momentos.

Empezamos con las orientaciones políticas de estos hombres, sus anteriores afiliaciones de partido y los grupos a quienes puede decirse representan. Dado que estas identificaciones –que constituyen un buen índice de pluralismo– no son declaradas públicamente, así como que las lealtades políticas no siempre son estables, este paso implica riesgos innegables. Sin embargo, los propios participantes proceden a realizar tal tipo de

clasificaciones tal y como las Memorias de Serrano Suñer nos muestran⁴⁰. De modo similar Arrese describe cómo en una crisis ministerial los falangistas pidieron –y recibieron– varias carteras ministeriales⁴¹.

⁴⁰ SERRANO SUÑER, *op. cit.* págs. 60-63, 123-125.

⁴¹ Entrevista personal, cuyos materiales se incorporan en el capítulo 16 de la *Falange*, de PAYNE, *op. cit.*

IDENTIFICACION U ORIENTACION POLITICA DE LOS MIEMBROS
DE LOS DIEZ PRIMEROS GOBIERNOS DE FRANCO (1 FEBRERO DE
1938 A 10 DE JULIO DE 1962 INCLUSIVE)

	Total	% de
FALANGE:		
- Falange sin antecedentes politicos anteriores	8	12
- Falange con antecedentes de CEDA	5	7
- Técnicos con orientación falangista	4	6
<i>Total Falange</i>	<u>17</u>	<u>25</u>
Tradicionalistas	3	4.5
Acción Española y monárquicos no tradicionalistas	2	3
Figura civil de la dictadura de Primo de Rivera	3	4.5
Catolicismo político	3	4.5
Opus Dei	3	4.5
Técnico o funcionario apolítico	11	16
MILITARES:		
- Con inclinaciones falangistas	3	4.5
- Con inclinaciones tradicionalistas	1	1.5
- Con vínculos con Acción Española u Opus Dei	2	3
- Con antecedentes de CEDA	2	3
- Con cargos con Primo Rivera	2	3
- Sin identificación especial	16	23.5
<i>Total militares</i>	<u>26</u>	<u>38.5</u>
TOTAL	<u>68</u>	<u>y 100.5</u>

De este total, el 39 por 100 eran militares, de los cuales cierto número podía ser calificado como profalangista, pro-tradicionalista o pro-monárquico-conservador, aun cuando probablemente su primera y más fuerte identificación haya seguido siendo el Ejército; en el caso de 24 por 100 no ha resultado posible establecer tendencia política alguna. Con el fin de no sobreestimar el papel del Ejército, conviene observar que de los 26 militares que han desempeñado puestos en el Gobierno, 15 lo han hecho en ministerios militares. Los profesionales y funcionarios públicos sin ninguna particular afiliación de grupo suponen cuando menos un 10 ó 15 por 100 del total. La Falange en sentido estricto contribuyó con 17 miembros, o sea, con un 25 por 100, de los cuales tan sólo ocho no presentan identificación política distinta anterior a la guerra civil. De los restantes, cuatro pertenecieron a la C.E.D.A., o a organizaciones de tipo Acción Católica; otros cuatro pueden ser considerados como técnicos con inclinaciones falangistas. En cuanto a la otra parte oficial del partido unificado, los tradicionalistas han desempeñado tres carteras y de modo especial la de Justicia, desde donde pudieron realizar una política legislativa pro-clerical en muchos asuntos mixtos. Tres figuras civiles, ya presentes en la dictadura de Primo de Rivera (1923-29), junto con dos militares del mismo período, suponen un importante elemento de continuidad. El pequeño grupo de Acción Española, netamente inspirado en la Acción Française de la década 1930, contribuye con varios miembros, algunos de los cuales han quedado aquí incluidos en otros grupos con quienes más tarde se identificarían más estrechamente. La C.E.D.A., partido que en las elecciones de febrero de 1936 fue el segundo más representado en las Cortes, con 88 de los 473 escaños, contribuye con tres de sus diputados, dos de ellos militares y otro (Serrano Suñer) integrado en la Falange. Otras tres importantes figuras aparecen estrechamente vinculadas a la A.C.N. de P.

(Acción Católica de Propagandistas), una de las cuales –Joaquín Ruiz Giménez– llevó a cabo como ministro de Educación Nacional una interesante política de liberalización.

Tomemos, por ejemplo, la biografía de Martín Artajo como ejemplo revelador de este proceso de representación. Nacido en 1905, hijo de un diputado de la Monarquía, estudió Derecho, licenciándose con premio extraordinario, y fue Presidente de la Federación Católica de Estudiantes. Letrado del Consejo de Estado con veinticuatro años, participa en 1934, en Viena, en un Congreso de estudios corporativos, es miembro de la A.C.N. de P. y, antes de 1936, Secretario General de Acción Católica. Durante la guerra formó parte de la Comisión para asuntos laborales de la Junta Militar y del Ministerio de Trabajo. Presidente del Consejo de Administración de la Editorial Católica hasta 1945, desempeña la cartera de Asuntos Exteriores de 1945 a 1957. Un hermano suyo fue diputado con la C.F.E.D.A.; otro es jesuita.

Los siguientes párrafos, procedentes de una carta que el entonces Cardenal Prímado le dirigiera con motivo de su cese como ministro en 1957, ilustran el sentido en que cabe decir que representaba a distintas agrupaciones católicas:

“Aun cuando ayer... le expresé... cuán laudable, meritoria y eficaz creo que ha sido su actuación durante doce años al frente del Ministerio de Asuntos Exteriores..., no quiero dejar de contestar por escrito la carta que vuestra excelencia me envió... Recuerda en ella que en el año 1945 me pidió mi consejo para aceptar el Ministerio y sin la menor duda creí que debía aconsejarle la aceptación, que esperaba tendría que redundar en el bien común de la Patria y en bien igualmente en la Iglesia. Gracias al Señor, creo que los hechos han confirmado aquellas esperanzas.” (Sigue enumerando los logros del ministro en política internacional, particularmente los referidos al área de

las relaciones entre la Iglesia y el Estado, mencionando, por ejemplo, el Concordato.) “La Acción Católica Española, de cuya Junta Técnica fue vuestra excelencia dignísimo Presidente, ha quedado muy honrada con el paso de vuestra excelencia por el Ministerio de Asuntos Exteriores, demostrando con su preclaro ejemplo que de ella pueden salir dignísimos y eficientes magistrados de la nación”.

Martín Artajo representa el tipo de político que encontraríamos, por ejemplo, en una ala derecha de la Democracia Cristiana Italiana, y de este signo han sido, ciertamente, sus vinculaciones a lo largo de su vida. Constituyó, en efecto, el representante no-electo de determinados grupos religiosos. En un Gobierno con hombres de trayectoria completamente distinta a la suya, su presencia constituyó un cierto elemento de pluralismo. Cabe incluso pensar que su éxito como hombre público hubiera sido casi tan seguro en una democracia como un partido demócrata cristiano.

Tenemos otras figuras cuyos antecedentes son en sí mismos “pluralistas” y cuyo éxito no deja de estar relacionado con dicho pluralismo. Tomemos el caso del ministro de Hacienda de 1957 a 1965. Nacido en un pequeño pueblo de provincia en 1914, estudia Derecho, se enrola como voluntario en el Ejército y alcanza el grado de capitán. Tras la guerra ingresa por oposición en el Cuerpo jurídico militar y asimismo por oposición en la Secretaría Técnica de Sindicatos.

Es también letrado del Consejo de Estado, con un alto número en su promoción. Durante algún tiempo formó parte del Consejo de un Banco y en

* De una carta publicada en el *Boletín de la A. C. N. de P.* 1-15 abril (1957), págs. 607-608.

estrecho contacto con el Opus Dei⁶². Más tarde ocupa la Subsecretaría de Obras Públicas hasta ser designado ministro de Hacienda. A lo largo de su carrera ha podido, pues, así establecer vínculos con el Ejército, Sindicatos, un Cuerpo de la Administración de alto prestigio y un grupo católico de élite, ideológicamente conservador, pero de orientación tecnocrática.

Procedencia profesional

Una elevada proporción (42 por 100) son licenciados en Derecho, si bien esta proporción era aún mayor en la República: 56 por 100. Muchos de ellos proceden de dos de los grandes Cuerpos de la Administración, letrados del Consejo de Estado (5) y abogados del Estado (6), contándose entre éstos algunas de las figuras más poderosas del Régimen. Del total de 86 ministros que compusieron los Gobiernos de la República, tan sólo una procedía de la abogacía del Estado, en tanto que algunos de los sectores menos prestigiosos de la Administración se vieron más representados. Un dato interesante que apoya la tesis de las afiliaciones múltiples es el número de ministros (4) precedentes de los Cuerpos jurídicos militares, afiliación ésta dual que, sin duda, realizó las posibilidades de sus carreras políticas.

⁶² Sobre el Opus Dei en la política española, ver EBENSTEFIN, *ob. cit. parim*. Sin embargo, no existe un buen estudio sobre la organización religiosa: su estructura, sus miembros, su ideología, y mucho de lo que se ha escrito no está documentado. Para la posición del Opus, ver FELIAN HERRANZ, *Opus Dei* en "The Homiletic and Pastoral Review", enero 1962, con una bibliografía de artículos y declaraciones oficiales. Posteriormente, con una perspectiva crítica, DANIEL ARRIQUÉS *El Opus Dei en España 1925-1962. Su evolución ideológica y política de los orígenes al intento de dominio*, París, "Rueda Ibérica", 1971 y JESÚS YSAIAS YSAIAS, *La prodigiosa ascensión del Opus Dei. Génesis y desarrollo de la santa matita*, París, "Rueda Ibérica", 1973.

PROCEDENCIA PROFESIONAL DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO DE LA REPUBLICA ESPAÑOLA (ABRIL DE 1931 A 17 DE JULIO 1936) Y DEL RÉGIMEN DE FRANCO (FEBRERO DE 1938 A JULIO DE 1962 INCLUSIVE)

(Las ocupaciones múltiples se codifican si son importantes)

	<u>República</u>	<u>Régimen de Franco</u>
Profesiones jurídicas		
- Letrado del Consejo de Estado	5	5
- Abogado del Estado	6	6
- Secretario Registrador de la propiedad	5	2
- Diplomático	3	-
- Ministerio Fiscal	2	-
- Cuerpo Jurídico Militar	-	3
- Jefe y Secretario Judicial	5	2
- Jurista no funcionario Público	25	12
Total de precedentes Jurídica	48,36%	28,42%
Catedráticos y profesores		
- Universidad de Universidad	17	6
- Enseñanza Media	1	1
- Enseñanza	4	-
- Otras enseñanzas superiores	1	-
- Maestro Normal	1	-
Total	26,36%	10,13%
Profesiones		
- Ingeniero	4	6
- Arquitecto	2	1
Total	6,37%	9,13%
Profesiones		
- Médico	6	-
- Farmacéutico	1	-
- Veterinario	1	-
Total	8,9%	-
Fuerzas Armadas		
- Comandos y Guardia Política	21,23%	3,4%
- Militares	1,1%	3,4%
- Marina en el Ministerio de Marina	2	4
- Comandos y Asistencia en el Ministerio militar	2	11
Total	4,3%	10,23%
Ministros militares en otros ministerios		
-	-	31
Total	1,1%	26,16%
Impresarios	1,1%	0,1%
Trabajadores manuales	1,1%	-
TOTAL	(86) 100%	(86) 100%

El mundo académico aparece representado por ocho (12 por 100) catedráticos de Universidad, número menor que el que registramos para la República (17, o sea, 20 por 100). Pero el cambio real que refleja la menor importancia de la *intelligentsia* en el Régimen es la ausencia, si bien con dos excepciones, de representantes de la enseñanza primaria y media. En resumen, las profesiones docentes contribuyen al Régimen actual en un 13 por 100, siendo así que este porcentaje llegó a ser de 30 por 100 en los Gobiernos que se sucedieron entre 1931 y 1936. Las profesiones sanitarias, que aportaron ocho de sus miembros a los Gobiernos de la República —reflejo de la orientación laicu-izquierdista de la profesión médica en gran parte de Europa—, no tiene ningún miembro en los del presente sistema. Por el contrario, y como consecuencia natural de la mayor tecnificación de las tareas del Estado, la proporción de ingenieros y arquitectos en los Gobiernos ha pasado de un 7 a un 13 por 100. Uno de los cambios más importantes es el registrado en la proporción de periodistas entre los Ministros: de ser casi la cuarta parte de éstos en la República pasan a ser sólo una minoría (tres) entre los del presente Régimen.

Los militares en Ministerios civiles constituyen un grupo importante (11, esto es, el 16 por 100) y entre ellos hay que contar a un Secretario General del Movimiento, un Subsecretario de la Presidencia y un militar-ingeniero naval de decisiva influencia en la creación del complejo industrial estatal del I.N.I.

Sería interesante proseguir el análisis de los cambios en la élite superior, del temprano pluralismo del Consejo Nacional, de la ausencia en la élite superior, años más tarde, los jóvenes políticos del S.E.U., del auge de los técnicos, etc., pero los ejemplos hasta aquí citados son más que suficientes.

b) La élite en general

El pluralismo político que ponen de relieve los datos citados sobre el Gobierno se extienden a toda la élite. Arrese⁶¹, siendo Secretario General del Movimiento, presentó al Consejo Nacional, en 1956, algunos proyectos de nuevas leyes fundamentales que al no ser bien recibidos le hicieron sentirse en la obligación de defenderse frente a quienes vieron en ellos un intento por parte del núcleo primitivo de Falange de aumentar su poder. Y así escribe que "... y como... se hace alusión (por los consejeros) a la excesiva participación que el grupo originario de Falange Española y de las J.O.N.S., pueda tener en los puestos del Estado y del Movimiento, se recoge... la procedencia política anterior al 18 de julio de todos los que ocupan los cargos de Ministros, Subsecretarios, Directores Generales, Procuradores en Cones, Consejeros Nacionales, Gobernadores Civiles, Diputados provinciales, Alcaldes y Concejales. En esta estadística se observará, por ejemplo, que el número de cargos ocupados por hombres procedentes de Falange es el siguiente:

2 de los	16 Ministros.....	12,5%
1 de los	17 Subsecretarios.....	6,0%
8 de los	102 Directores Generales.....	7,8%
18 de los	50 Gobernadores y Jefes provinciales del Movimiento.....	36,0%
8 de los	50 Alcaldes de capitales de provincia.....	16,0%
6 de los	50 Presidentes de las Diputaciones.....	12,0%
65 de los	151 Consejeros Nacionales de F.E.T. y de las J.O.N.S.....	43,0%
137 de los	575 Procuradores en Cortes.....	24,0%
133 de los	88 Diputados provinciales.....	18,0%
776 de los	9,155 Alcaldes.....	8,4%
1,226 de los	55,960 Concejales.....	9,0%

⁶¹ ARRESE, *Hacia una meta*, ob. cit. págs. 21, 213.

es decir, que la Falange primitiva ocupa aproximadamente 5 por 100 de los puestos de mando y representación de España.

Esto no lo digo para desesperación de nadie ni para justificación de nada, sino para salir al paso de tanto especulador de la política que utiliza su no incorporación al Movimiento la manoseada disculpa de que la Falange no dejó hueco a su noble deseo de colaborar”.

En los círculos oficiales puede, en efecto, oírse hablar de personas consideradas como “del Régimen, pero no del Movimiento”, “Falangista, pero no del Movimiento”, “Falangista, pero opuesto al Régimen”, “del Régimen, pero apolítico”, etc., siendo ésta una amplia gama de posibles combinaciones que nadie podría calificar como descripciones políticas carentes de importancia.

4. *La dinámica de los regímenes autoritarios.*

Como punto final, examinaremos la dinámica de los regímenes autoritarios. Podría alegarse que dichos regímenes son híbridos inestables, sujetos a presiones y tensiones en dirección a la democracia o al totalitarismo. Su limitada creatividad ideológica les hace, sin lugar a dudas, poco atractivos para quienes buscan consistencia lógica, significado y metas en la vida política, para quienes requieren auténticos ideales aun a costa de grandes sacrificios. Los intelectuales, los jóvenes y aquellos que no toleran la ambigüedad no tardan en desilusionarse, volviéndose hacia los dos grandes mitos políticos de nuestro tiempo, representados por las dos principales potencias mundiales. Quizá las incumplidas promesas del autoritarismo les haga más propicios al totalitarismo, que se les aparece como más eficaz e idealista, al tiempo que el inmovilismo del limitado pluralismo que han

conocido produzca en algunos de ellos un cierto desencanto sobre las posibilidades de rápidas y profundas reformas bajo el régimen pluralista. Determinados elementos ideológicos de movimientos revolucionarios, como fascismo y marxismo, se convierten –cuando son incorporados al bagaje teórico de tales regímenes– en fuente de tensión, al ser usados como medida comparativa de sus logros y de su vida política pragmática, cuando no aborrida. En otros casos la inestabilidad proviene de las repetidas, si bien sólo para la galería, declaraciones de fe en la democracia constitucional efectuadas por muchos regímenes autoritarios: caso, por ejemplo, de la mayoría de los países sudamericanos. Otro tanto cabe decir respecto de los nuevos países en que se han implantado regímenes autoritarios con la promesa de preparar el terreno a la democracia (caso de Turquía tras la primera guerra mundial y, en la actualidad, de los nuevos estados autotitulados democracias “guiadas”, “básicas” o “presidencialistas”). En los países que se dicen seguidores de la doctrina social de la Iglesia Católica cabe registrar otra posible fuente de tensión: un cambio en la política de la Iglesia puede hacerlos objetos de presiones. En cualquier caso no hay que sobrestimar el impacto de las presiones ideológicas, debiéndose, por el contrario, fijar también la atención en los factores económicos y sociales que contribuyen a la estabilidad de dichos regímenes. Después de todo, algunos de ellos han durado varias décadas, incluso en un ambiente de considerable hostilidad.

Si aceptásemos la interpretación que hace de tales regímenes un punto intermedio en un *continuum* entre democracia y totalitarismo, deberíamos encontrarnos con muchos ejemplos de transiciones de autoritarismo a uno de los dos polos sin crisis graves o cambios revolucionarios. Y, sin embargo, no parece ser así en la realidad, incluso en aquellos casos en que la transición a cualquier forma democrática ha sido inminente, la democracia resultante ha

sido a menudo inestable. No son enriettes los casos de cambio evolutivo –la Turquía de Atatürk y el Estado Novo de Vargas viene en seguida a la memoria–, y tal proceso merecería un estudio profundo. Factores importantes del mismo parecen ser –como nos muestra el caso fronterizo de México– una inicial profesión de fe en los ideales democráticos y la autodefinición como fase preparatoria de un sistema democrático. Tampoco han sido frecuentes las transiciones hacia formas totalitarias, salvo que aceptamos (cosa que personalmente no hago) la tesis de los conservadores alemanes de que Hitler en 1933 lo que en realidad perseguía era más un “autoritärer Staat” que una revolución nazi. Otro posible caso sería el de Cuba, siempre y cuando supongamos que inicialmente Castro pretendía establecer un sistema autoritario o pluralista de izquierda y no un régimen totalitario. El caso más interesante de giro hacia concepciones más totalitarias de lo que en principio no era sino una dictadura militar quizá nos lo ofrezca el peronismo. La psicología política debería dedicar mayor atención a estos problemas de transición de un sistema a otro, en las líneas trazadas por Bracher y sus colaboradores en su elaboración de un medio explicativo el hundimiento de la democracia de Weimar y el proceso de *Machtergreifung*.

Otra cuestión es si los regímenes totalitarios, cuya transformación en democracias de tipo occidental nadie espera, terminarán pareciéndose más a algunos de los actuales regímenes autoritarios si su ímpetu ideológico se debilitara, si la movilización se viera sustituida por la apatía y privatización, y si burocratas y *managers* aumentaran su independencia respecto del partido. Algunas tendencias de este tipo están a la vista, e innegablemente la diferencia entre algunos regímenes autoritarios y la Unión Soviética es hoy menor que en la época stalinista. Incluso me aventuraría a decir que un país como Polonia

está más cerca del autoritarismo, aún cuando carezco de los datos suficientes respecto a dicho sistema para probarlo plenamente.

Objetivo de una descripción dinámica de los regímenes autoritarios debería ser la identificación de factores influyentes en el desarrollo del pluralismo político y social y en la movilización. Para ello resulta indispensable el conocimiento de las constelaciones históricas de las que tales regímenes emergen: hundimiento de la democracia existente, de una sociedad tradicional o de una administración colonial. Tales circunstancias limitan las alternativas que se abren ante el gobernante autoritario, así como los símbolos que puede utilizar, el tipo de legitimidad que puede alegar, etc., a menudo con independencia de sus propias preferencias pragmáticas o ideológicas. Pero no cabe entender el presente exclusivamente en función de los orígenes. En los primeros momentos de tales regímenes su futuro aparece generalmente confuso (no hay más que leer algunos de los distintos manifiestos y discursos de los primeros días de la Guerra Civil española para tener conciencia de esta indeterminación) y su relativa apertura hace posibles giros considerables, si el régimen perdura. En el caso de España resultaría altamente erróneo interpretar el presente exclusivamente en función del pasado, especialmente si nos centramos en las fuerzas en juego en los últimos años de la década 1930 y primeros de la de 1940, por la sencilla razón de que por aquellas fechas una parte considerable del segundo nivel de la élite actual no era aún adulta y que casi la mitad de la población actual no había cumplido aún los diez años. En algunos de los regímenes que nos ocupan la gran masa de la información existente se refiere a su fase de toma del poder existiendo apenas referencias a las fases posteriores, lo cual hace difícil todo estudio comparativo.

Quizá algún lector haya echado de menos en el presente estudio un juicio de valor acerca de los regímenes considerados. Es mi opinión que,

como científico social, debo abstenerme de emitir juicios, aun cuando como ciudadano los haga: Mi objetivo aquí es sugerir como el problema puede ser dividido en multitud de subproblemas, examinando las implicaciones positivas y negativas de tales regímenes desde varios puntos de vista. Sería preciso un cierto número de casos para tener alguna idea respecto de sus funciones y disfunciones en cuanto al cambio social, pero aún así la evaluación final del observador acabará dependiendo en gran medida de su propia escala de valores.

Cabe evaluar a los regímenes autoritarios desde una serie de dimensiones: su capacidad para crear instituciones políticas estables que articulen los encontrados intereses de la sociedad, especialmente en aquellos países en que el régimen llegó al poder a causa del ardor de los conflictos ideológicos y de intereses; su capacidad para enfrentarse con los problemas de la sucesión; su capacidad para fomentar un desarrollo económico rápido, tanto rural como industrial, comparándolos con los de sociedades democráticas y totalitarias en condiciones similares y teniendo en cuenta los costos –tanto humanos, sociales y económicos– implicados. Podríamos examinar asimismo las consecuencias sociales y políticas de las directrices laborales típicas de los regímenes autoritarios; estabilidad de empleo frente a una política agresiva de salarios; prestaciones sociales de la empresa obligatorias o voluntarias frente a una política estatal o municipal más general; gran énfasis en la legislación referente a seguridad social combinado con una autonomía limitada de las organizaciones laborales. Este tipo de problemas requieren, para su aclaración, la cooperación de sociólogos y economistas y mi impresión es que, por el momento, carecemos de buenos estudios de este tipo.

Una de las cuestiones más difíciles es la planteada por los líderes de los regímenes autoritarios, cuando afirman que la unidad nacional no puede ser

mantenida o realizada sino con la exclusión de toda disensión política a través del partido⁵¹. Tenemos afirmaciones como las siguientes “Ante los problemas fundamentales, la unión, la unidad del país es indispensable. Pues bien, y sin duda alguna, la multiplicidad de los partidos termina engendrando los desacuerdos nacionales sobre todas las grandes cuestiones.

No; la democracia nada tiene que ver con el régimen de las asambleas parlamentarias y de la ebullición de partidos políticos rivales. La democracia consiste en buscar la voluntad del pueblo y en servir a esa voluntad”⁵²

“Nosotros no deseamos que la democracia sea una fuente de disensiones, de luchas infantiles en el curso de las cuales malgastemos la

⁵¹ Los científicos sociales plantean cuestiones similares: así, IMMANUEL WARTHEIN, *In Africa: The Politics of Independence*, *op. cit.*, escribe: “La opción no ha sido entre estados de partidos únicos y estados con pluralidad de partidos. Ha sido entre estados de partido único y regímenes, o bien autocráticos, o bien militares, o combinaciones varias de ambos” (pág. 96), y

“En el presente, muchos africanos no pueden determinar los límites entre oposición y secesión. Los que los líderes africanos quieren decir cuando argumentan que “nuestras oposiciones no son destructivas”. No es que tiendan a ser destructivas del gobierno en el poder, éste es el objetivo de una oposición. Es que tienden a destruir el estado en el intento de depurar al gobierno en funciones.

Esto es especialmente cierto por la razón de que en casi todos los países africanos la oposición no toma la forma de una reivindicación regionalista, de una descentralización en su estado unitario, de federalismo en un estado descentralizado, de confederación o de disolución total en una confederación. El regionalismo es comprensible a causa de que las hostilidades étnicas habitualmente pueden hallar una expresión en términos geográficos. Inevitablemente, algunas regiones serán más ricas (menos pobres) que otras, y si la revolución étnica por el poder se combina con una relativa riqueza, la tentación de secesión es fuerte. Pero toda nación africana, grande o pequeña, federal o unitaria, tiene su Katanga. Una vez admitida la lógica de la secesión, no hay ningún final excepto la anarquía. Y así, todo gobierno africano sabe que su primera tarea será cómo mantener al país unido cuando se ve amenazado por una amplia desintegración” (pág. 98).

Yo me atrevería a suponer que tanto Franco como los líderes de los regímenes autoritarios serían muy conscientes de estar totalmente de acuerdo con estos argumentos. Y en el caso de España uno no puede negar una cierta legitimidad del argumento si se considera la conducta de gran parte del partido socialista en la oposición durante los días de octubre de 1934, o la de Compañy, presidente de la Generalitat de Cataluña por aquellos fechas, o las actividades de los nacionalistas vascos, o la oposición de extrema derecha a la República. La distinción entre oposición al gobierno, al régimen e incluso al Estado no estaba ciertamente tan clara para muchos españoles. El soy seguro de que WARTHEIN no está de acuerdo con mi aplicación de estas conclusiones, si bien entonces ya sugería que quienes escribían sobre los regímenes autoritarios y de partidos únicos, sobre el papel del ejército como moderador, etcétera, en las regiones subdesarrolladas experimentasen, además, como a la larga estos regímenes pueden evolucionar de modo más distinto a los de las regiones subdesarrolladas (semidesarrolladas de Occidente).

De las declaraciones de Franco al correspondiente de “Le Figaro”, el 12 de junio de 1958, en “ABC” del 14 de junio de 1958. El texto citado era lo suficientemente importante como para merecer los titulares de cabecera del periódico. Textos similares pueden encontrarse a través de las declaraciones políticas del Caudillo.

mejor parte de nuestras energías. Nosotros deseamos (...llevar a cabo en paz y unión la tarea de la construcción nacional⁶⁶).

"La unidad política de Guinea se ha demostrado con el referéndum y ha ido fortaleciéndose cada vez más desde entonces. No es nuestra intención el desperdiciar esta posibilidad de unidad adoptando un sistema que no supusiera más que una reducción de nuestra fuerza política. Lo que África necesita es una revolución fundamental. No es mucho pedir que toda nuestra fuerza se movilice y dirija hacia un objetivo común. Un sistema político basado en dos partidos constituyen ciertamente un freno a nuestra revolución. El dinamismo revolucionario no necesita de estímulo alguno de no ser el de nuestras ambiciones, nuestras aspiraciones, y nuestras esperanzas⁶⁷.

Ciertamente, la activación de posiciones antagónicas en sociedades en que el consenso básico se ha roto –caso de la España posterior a la revolución de 1944– o aún no se ha desarrollado –caso de algunas de las nuevas naciones– no deja de plantear serios problemas. Sería preciso que los científicos sociales dispusieran de mayor información acerca de las condiciones en que el equilibrio entre desacuerdo y consenso preciso en toda vida política democrática puede surgir. Algunos estudios de la integración de nuevos sectores en la sociedad bajo instituciones políticas y sociales distintas, y de modo particular los realizados por Bendix y Guenther Roth⁶⁸ sugieren lo

difícil que resulta ponderar las consecuencias que se derivan de la adopción de uno u otro camino. Un análisis comparativo de la vida política posterior a distintos regímenes autoritarios –por ejemplo, los de Vargas y Perón– sería de la mayor importancia en orden a explorar la manera en que el autoritarismo puede ser combinado con la participación ciudadana, característica de nuestro tiempo.

La evaluación de todos y cada uno de los regímenes autoritarios depende en última instancia de la respuesta a estas preguntas: ¿podrían funcionar otros sistemas en las sociedades actualmente bajo régimen autoritario? ¿Qué condiciones son necesarias para que puedan funcionar de modo efectivo dichos otros sistemas y cómo podría creárseles? ¿Cuál será el coste? Preguntas éstas para las que, al menos en su caso, el de España, carezca de respuestas definitivas.

Este trabajo fue originalmente presentado como ponencia en la reunión del Comité de Sociología Política de la Asociación Internacional de Sociología en Tampere (Finlandia) en agosto de 1963 y publicado en "Cleavages, Ideologies and Party Systems. Contributions to Comparative Political Sociology", editado por E. Allardt e Y. Littunen, Helsinki, *Transactions of the Westermarck Society*, 1964, y reproducido en E. Allardt y S. Rokkan editores, *Mass Politics. Studies in Political Sociology*, Nueva York, Free Press, 1970, págs. 251-283, 374-381.

⁶⁶ y ⁶⁷ Estas citas proceden, respectivamente, de Camille Allali, Secretario General de POIC (Costa de Marfil), Sekou Touré (Guinea), citados por SYMON CRODAN.

⁶⁸ "The Societal Functions of Party Systems in Sub-Saharan Africa", en Eric Allardt e Yrjö Littunen eds., *Cleavages, Ideologies and Party Systems*, Helsinki, *Transactions of the Westermarck Society*, vol. 10, 1964, págs. 286-281.

⁶⁹ RUTH BENDIX, *Social Stratification and the Political Community*, en "European Journal of Sociology", vol. 1, número 2, 1960, págs. 3-52. *The Lower Classes and the Democratic Revolution*, en "Industrial Relations", vol. 1, núm. 2, octubre, 1961, págs. 91-116, y R. BENDIX y SHUN ROKKAN, *The Formation of National Consciousness in the Lower Classes: A comparative perspective*, artículo presentado al Quinto Congreso Mundial de Sociología, Washington, 1962. Su estudio *Work and Authority in Industry* (Nueva York: John Wiley & Sons, Inc., 1956) es también relevante. Véase igualmente el estudio de

GUENTHER ROTH, *The Social Democrats in Imperial Germany: A Study of Working-Class Isolation and National Integration* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1963). Estos estudios, así como la investigación comparada sobre movimientos sindicales, como la de GALLISON, deberán tomarse en cuenta antes de aceptar poner el énfasis en la unidad en vez de la aceptación de la integración lenta y dolorosa a través de procesos conflictivos que en último término han llevado a sociedades más integradas.

El lector no debe olvidar la fecha en que fue escrito. El análisis, básicamente comparativo, no intenta ser un estudio del régimen en todas sus fases y, por tanto, no se refiere a los años de la posguerra, en que las tendencias pre y potencialmente totalitarias tenían considerable importancia, ni es totalmente aplicable a la situación actual. El ponerlo al día con referencias bibliográficas y a los acontecimientos posteriores hubiera supuesto escribir un nuevo estudio.

El tema ha sido desarrollado por el autor en estudios posteriores: "From Falangé to Movimiento Organización: The Spanish Single Party and the Franco Regime, 1936", en Samuel P. Huntington y Clement H. Moore, eds. *Authoritarian Politics in Modern Society: The Dynamics of Established One-Party Systems*, New York, Basic Books, 1970, págs. 171-259. Dos trabajos en curso publicación: "The Future of an Authoritarian Situation or the Institutional atrofia of an Authoritarian Regime in Brazil", en Alfred Stepan, ed. *Authoritarian Brazil: Origins, Politics and Future*, New Haven, Yale University Press, 1971, y "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en *Handbook of Political Science*, editado por Fred I. Greenstein y Nelson W. Poley, Reading, Mass Addison Wesley, estudian otros aspectos del tema.

El "tipo ideal" aquí esbozado ha sido incorporado por Gabriel A. Almond y G. Bingham Powell, Jr., en su tipología de sistemas políticos, en *Comparative Politics. A Developmental Approach*, Boston, Little Brown and Co., 1966, capítulo X, páginas 255-298, especialmente páginas 280-281. Varios estudiosos de la política brasileña, entre ellos Philippe C. Schmitter, *Interest Conflict and Political Change in Brazil*, Stanford, Stanford University Press, 1971; Ronald M. Schneider, *The Political System of Brazil Emergence of a "Modernizing" Authoritarian Regimen, 1964-1970*, New York, Columbia University Press, 1971, y Bolívar Lamounier "Juan J. Linz on

Ideology in Authoritarian Regimes: A Critique and an Alternative View", *A Working Paper from the Program on Law and Modernization* Yale Law School, 1973, han utilizado, modificado y criticado nuestro análisis con referencia a la realidad política de aquel país. Guillermo A. O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism. Study on South American Politics*, Berkeley, Institute of International Studies 1973, ha avanzado el análisis de las condiciones en que aparecen estos regimenes en Argentina y Brasil. El caso de México que presenta similitudes y diferencias importantes con el "tipo ideal" aquí desarrollado, ha sido estudiado desde esta perspectiva por Susan B. Kaufman, *Decision-Making in an Authoritarian Regime. The Politics of Profit-Sharing in Mexico*, PhD Columbia University, 1970, en "Decision Making in an Authoritarian Regime: Theoretical Implication from a Mexican Case Study", *World Politics*, 1973, y su artículo reseña "Authoritarianism", *Comparative Politics*, vol. 5, núm. 2, 1973, págs. 301-312.

1.3. La teoría del régimen autoritario de Linz a la luz del caso mexicano

Loaeza, Soledad, *El Partido Acción Nacional: la oposición leal en México*.
Lecturas de política mexicana, México: COLMEX, 1977.

EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL: LA OPOSICIÓN LEAL EN MÉXICO

Soledad Loaeza

EN EL ESTUDIO del sistema político mexicano se ha subrayado la importancia del PRI, el partido dominante, en su proceso de estabilización. La complejidad de este mecanismo no nos permite hacer un análisis global de todos los factores que intervienen en él. En este trabajo nos interesa destacar el papel que el sistema de partidos, y más específicamente la oposición panista, desempeña en tanto que elemento legitimador del sistema.

Uno de los rasgos distintivos del caso mexicano es su empeño por mantener una estructura formal similar a la de las democracias occidentales; de ahí que consideremos la actividad electoral como uno de los fundamentos de la estructura institucional mexicana. Frente a un partido dominante encontramos una oposición organizada, constitucionalmente sancionada, que pretende representar el fraccionamiento propio de cualquier sociedad política.

Resulta pertinente recordar que la historia de los partidos políticos está ligada a la idea de la democracia, de la extensión del sufragio y de la participación popular en el proceso de la toma de decisiones, de tal manera que han pasado a desempeñar una función de importancia consi-

de organización política. Sin conformarse precisamente a los lineamientos de las democracias occidentales, sus peculiares características lo apartan de las pautas generales de desarrollo político de los países subdesarrollados.

Nos encontramos ante una estructura de partido dominante que por momentos parece confundirse con el aparato estatal, que monopoliza la responsabilidad electoral al tiempo que fomenta la existencia de una oposición en términos sorprendentemente dispares. Se trata de un modelo en el que la estabilidad política y el crecimiento económico del país se han obtenido sin que se haya optado por "...ninguna de las dos fórmulas políticas consagradas: la dictadura o la democracia occidental".¹

En el sistema político mexicano coexisten, las más de las veces en perfecta armonía, las dos piezas claves que subraya Daniel Cosío Villegas: un poder ejecutivo con facultades extraordinariamente amplias y un partido oficial. La vinculación entre ellas se da de tal manera que puede afirmarse que ambas constituyen un bloque en el que las unidades trabajan coordinadamente sin llegar a abarcarse mutuamente.

A pesar de que la constitución política fue delineada siguiendo los cánones de la democracia occidental de competencia política, división de poderes y autonomía federal, "La dinámica política, la institucionalización del cambio, los equilibrios y controles, la concentración y distribución del poder hacen de los modelos clásicos elementos simbólicos que sancionan y recubren una realidad distinta".² El poder legislativo está dominado por la mayoría del partido oficial y el poder judicial está lejos de ser independiente. Por otra parte, funcionan tres partidos políticos que buscan representar a una oposición que preste sentido a las funciones electorales del sistema y, en conjunto, contribuir al desarrollo político del país dentro de límites muy precisos

¹ Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*. México. Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1972, p. 20.

² Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México: Ed. Era, 1965, p. 11.

SOLEDAD LOAEZA nació en México, D. F., en 1950. Es Licenciada en Relaciones Internacionales por El Colegio de México. Actualmente realiza estudios de posgrado en Alemania. Ha colaborado en algunas revistas especializadas.

derable en la legitimación del sistema político. A ellos se atribuye la responsabilidad de la creación de un electorado activo, de la solución pacífica de los conflictos políticos, del reclutamiento de las élites políticas, de la elaboración de programas de acción alternativos, de socialización y de establecimiento de símbolos políticos comunes.

Dentro de la estructura formal mexicana se ha insistido en mantener la existencia de un régimen de partidos que intervenga en el proceso político en tanto que factor de estabilización y legitimación del sistema. Si bien en términos generales son ésas las funciones de cualquier régimen de partidos, en el caso mexicano están perfectamente delimitados de acuerdo con las exigencias de permanencia del sistema.

Las peculiaridades que presenta el régimen de partidos mexicano están determinadas por la naturaleza autoritaria del sistema político y por su deseo de mantener una estructura formal de competencia política. De entre los tres partidos que conforman la oposición electoral, el Partido Acción Nacional ofrece un indiscutible interés en la medida en que se ajusta a los patrones de comportamiento que le brinda el sistema, al mismo tiempo que hasta ahora se presenta como una de las pocas alternativas establecidas para expresar el descontento contra el régimen dentro de la vía de la legalidad.

El PAN es un partido que se ajusta a los patrones de comportamiento formal que le ofrece el sistema; su funcionalidad dentro del mismo puede examinarse desde varios puntos de vista. No obstante, hemos considerado particularmente atractivo el análisis y la presentación de su doctrina como un elemento importante en la determinación de sus formas de lucha política. Ahora bien, estas formas se sitúan dentro del esquema del proceso mexicano y, por lo tanto, contribuyen a su preservación.

EL RÉGIMEN DE PARTIDOS EN MÉXICO

Es ya un lugar común la afirmación de que el régimen de partidos mexicanos representa un ejemplo *sui generis*

El peso del PRI, sin embargo, parece restar significación a la existencia de estas organizaciones, puesto que en el partido oficial se reúne el grueso de las fuerzas sociales políticamente participantes o, por lo menos, actúan a través de él para ejercer su influencia sobre el proceso político.

EL PARTIDO DOMINANTE

Desde su fundación el partido dominante se constituyó en una fuente determinante de legitimidad del régimen político que incorporó las fuerzas y los objetivos nacidos de la Revolución de 1910. La razón última de su creación respondía a la necesidad de resolver pacíficamente las pugnas que se suscitaban en el interior del grupo revolucionario, y disciplinar la transmisión periódica del poder. Estas circunstancias determinaron la estrecha identificación que se estableció entre la organización, nacida en 1929 bajo el nombre de Partido Nacional Revolucionario, y el régimen al que intentaba institucionalizar. A más de la reducción de los conflictos y las tensiones, el partido tenía por objeto la preservación en el poder de la nueva élite política a través de la unificación de los muchos grupos que se disputaban las primicias del éxito revolucionario.

La concentración del poder que se proponía su fundador, el general Calles, con esta iniciativa coincidía con las ideas corporatistas de la época y con la necesidad de crear una organización que legitimara dicha centralización. De acuerdo con Samuel Huntington,³ los partidos autoritarios surgen como respuesta a una crisis de modernización política en la que se presenta la necesidad de introducir, disciplinar y legitimar a nuevos actores en el sistema. Tal legitimación se hará en base a la idea de la participación popular en la elección de los gobernantes. De esta manera el partido se convierte en el agente a través del cual el sistema como un todo renueva periódicamente su legitimidad.

La continuidad que se expresa en el partido oficial des-

³ Huntington, *op. cit.*, p. 51.

empeña una función integradora y de institucionalización que pretende enmarcar un pluralismo limitado. Desde un principio se buscó superar el personalismo y reemplazarlo por "instituciones" entre las que destacaría el partido con el fin de asegurar la permanencia de la estructura política recién establecida. Ello implicaba una buena dosis de flexibilidad y capacidad de transacción para absorber las potencialidades de oposición disfuncional o el poder para reprimirlas.

El origen mismo del partido dominante ha determinado en gran parte su comportamiento posterior. Dado que surgió como instrumento de institucionalización de un sistema político cuyas bases ya habían sido establecidas, la naturaleza funcional de la vinculación entre los dos elementos implicaba que la labor del partido consistiría en la preservación de las nacientes instituciones, porque la prolongación del sistema conllevaría su propia prolongación.

En esta relación simbiótica ha llegado a afirmarse que el PRI no pasa de ser una dependencia más del poder ejecutivo, entre otras cosas porque sus fondos provienen de fuentes gubernamentales y el presidente de la República es al mismo tiempo el jefe supremo de la organización.⁴ Esta relación de dependencia del partido con respecto al sistema se expresa, entre otros, en el hecho de que los cambios que se han operado en el primero a lo largo de su historia responden a cambios que ha sufrido el sistema.

La historia del PRI, en cierto modo, es el examen permanente, y realista de sus procedimientos interiores a las exigencias del partido y a la evolución cívica del país.⁵

Por otra parte se atribuye a su función de reductor de conflictos políticos parte del éxito del "modelo mexicano"

... la eficacia del sistema mexicano ha dependido, en mayor medida que de ningún factor, de la flexibilidad que ha demostrado para mantener la primacía de lo específicamente político.⁶

Dentro de la gama de funciones que ejercen los partidos en el sistema político, al PRI le correspondería fundamentalmente la de legitimación-estabilización, dado que el sistema se sirve de él para defenderse e imponer resistencia tanto a las tensiones centrífugas como a sus procesos internos de combate político, dentro de un marco de pluralismo limitado. Pero desde luego que no es el único instrumento con que se cuenta para ello. De hecho estas necesidades pueden ser satisfechas de manera suficiente cuando las amenazas al buen funcionamiento del sistema son apenas latentes, indirectas o parciales. La satisfacción de las mismas quedará determinada por la voluntad de los dirigentes y las rigideces ideológicas.

Puede afirmarse que la actividad del PRI ha condicionado con mucho la vida política del país y que, en términos generales las campañas electorales se conciben en función de él y, desde luego, de su papel en tanto que legitimador del sistema. Entre sus muchas contribuciones se cuenta la primordial de socialización. De la misma manera que subraya la importancia de la participación popular en las urnas electorales, multiplica los mítines, las asambleas populares y los congresos.

Dentro de este esquema de pluralismo limitado en el que se desarrolla la vida política en México, se manifiestan otras formas permitidas de articulación de las demandas al margen del partido oficial. Resulta útil señalar que este último jamás ha adoptado una doctrina de partido único, ni ha dado un carácter oficial al monopolio del poder

⁴ El mejor exponente de esta tesis es Manuel Moreno Sánchez, en *Crisis Política de México*, México, Ed. Extemporáneos, 1970, 191 pp.

⁵ Vicente Fuentes Díaz, *Los Partidos Políticos en México*, México, Ed. Altaplano, 1972, 3a. ed., p. 229

⁶ Porfirio Muñoz Ledo, "México: el cambio se ha iniciado el país no será ya más el mismo". (Ponencia pronunciada ante el Simposio sobre América Latina, celebrado en la Universidad de Texas, Austin, el 27 de abril de 1971.) Publicado en *El Día*, 3 de mayo de 1971.

insistiendo explícitamente en la idea de que mantiene una filosofía pluralista del Estado.⁷

Lo que Maurice Duverger llama la tendencia natural hacia el pluralismo en el caso mexicano ha sido canalizada a través de dos tipos de agencias. Por una parte, los grupos de presión que a *grosso modo* representan a la iniciativa privada, y por la otra, por las distintas organizaciones partidistas, sobre todo por el PRI.⁸ Ello supone la actividad institucionalmente aceptada de grupos minoritarios que pretenden participar de manera efectiva sobre el proceso de la toma de decisiones.

Tal vez sea necesario señalar que la existencia de estas organizaciones no es sino un elemento más dentro del afán de representar un pluralismo social enmascarado que no se expresa en un pluralismo político real.

La acción de los grupos de presión sobre las decisiones del poder público se manifiesta de hecho con mayor intensidad que la de los tres partidos políticos de oposición (Partido Acción Nacional, Partido Popular Socialista y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana). Es sabido que los empresarios y financieros nacionales constituyen un factor real de poder al que el Estado se ve obligado a hacer copartícipe del proceso de decisiones. La

⁷ Al hablar del Partido Revolucionario Popular de Turquía, Duverger señala que se insistía en mantener una apariencia democrática: "El partido único no deducía su derecho a gobernar de su carácter de élite política o de 'avanzada de clase obrera'; o de la naturaleza providencial de su jefe, sino de la mayoría que obtenía en las elecciones." Maurice Duverger, *Los Partidos Políticos*, México: Fondo de Cultura Económica, 3a. ed., 1957, p. 304.

⁸ "La democracia descansa en el reconocimiento de la existencia de una variedad natural de posiciones ideológicas y prácticas en lo concerniente a la orientación de los asuntos públicos. [...] Los partidos políticos deben ser los medios para la acción de esa pluralidad consustancial a la sociedad libre." Luis Echeverría, "La comunidad participante fija la ruta de la República", en *Iniciativa de Ley Federal Electoral*, 25 de octubre de 1972. *La Reforma Política del Presidente Echeverría*, México, Ed. Cultura, Ciencia y Política, p. 106.

estructura económica mixta del país ha determinado que una de las exigencias funcionales del sistema sea la satisfacción de las necesidades de este sector. La Confederación Nacional de Cámaras de la Industria, la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, la Confederación Patronal de la República Mexicana y la Asociación Nacional Bancaria ejercen un influencia considerable sobre las decisiones gubernamentales. En más de una ocasión han hecho que se modifiquen en su favor las iniciativas legislativas que afectan directa o indirectamente sus intereses. Desde 1940 puede hablarse de una creciente comunidad de objetivos entre el sector privado y el público.

Su influencia se refleja en el contenido de todas aquellas políticas especiales adoptadas para promover el crecimiento económico en México.⁹

Como ya hemos señalado existe un indudable interés por parte de los dirigentes del sistema por mantener una apariencia democrática de pluralismo político a nivel electoral, de ahí que tolere y en ocasiones fomente la existencia de partidos de oposición. A este respecto podemos establecer una distinción entre lo que llamaríamos oposición leal y una oposición simulada. Aun cuando el matiz entre las dos puede pasar inadvertido nos atrevemos a sugerir que existe una diferencia entre el PPS y el PARM como "*ad lites* del PRI" y el PAN que ha dado en considerarse la única oposición organizada independiente, aun cuando "como no ha ganado ni está ganando suficiente fuerza es difícil esperar confiadamente que en un futuro previsible llegue a ser un muro de contención del gobierno y de su partido".¹⁰

El hecho de que exista la idea más o menos generalizada de que los primeros dos partidos están subvencionados directamente por el PRI se debe no únicamente a que el PAN nunca ha sumado sus candidatos electorales a las

⁹ Roger D. Hansen, *The Politics of Mexican Development*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1971, p. 205.

¹⁰ Daniel Cosío Villegas, *op. cit.*, p. 69.

fórmulas priistas, a diferencia del PARM y del PPS; la identificación de estos últimos con el partido oficial podría en cierto modo deberse a su origen mismo. Ambas organizaciones nacieron a partir del desmembramiento de grupos vinculados con la élite revolucionaria. Por otra parte su actividad en tanto que organizaciones partidistas se limita a los períodos de elección.

LA OPOSICIÓN LEAL: EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

El concepto de "oposición leal" podría definirse como una fuerza políticamente organizada que vindica los intereses de una minoría participante, pero dentro de los límites del marco institucional dentro del cual actúa. Al aceptar las reglas establecidas del juego político nunca desafía su funcionamiento ni las bases constitucionales del sistema, más que y explícitamente contribuye a su estabilidad y legitimación.

El Partido Acción Nacional surgió en 1939 como una respuesta a las políticas socializantes del cardenismo respecto a la educación, la familia y la Iglesia y a la economía en general. En sus orígenes advertimos el deseo de participación política de grupos que se sintieron desplazados por la Revolución.

Desde su fundación hasta la fecha ha tendido a considerarse el representante de los grupos más conservadores del país. Sin embargo, esta caracterización no se debe únicamente al origen y a la ideología apenas conocida del partido, sino también a la acción del PRI en este sentido.

El conflicto político puede resumirse en dos tendencias generales, es decir, toda política supone dos tipos de soluciones: una que introduce un cambio sustancial con respecto a los patrones de comportamiento anterior, y la otra que defiende estos últimos. En el caso mexicano, el PRI, entre los muchos mecanismos de los que se sirve en materia de propaganda para insistir en su carácter revolucionario, ha subrayado la imagen del PAN como representante de la reacción. Sobre decir que la parquedad de

los recursos con que cuenta este último le impide en buena medida proyectar por sí mismo sus propios postulados ideológicos o programáticos, independientemente de la justeza de tal imagen.

En las sociedades que presentan fuertes diferencias socioeconómicas y políticas internas, el terreno es propicio para la predisposición al conflicto. Los grupos que en estos casos anhelan y no ocupan una posición de poder representan una amenaza para la estabilidad del sistema, la cual también depende de las fuerzas sociales que operan fuera de él. Estos grupos políticamente subprivilegiados pueden recibir dos tipos de respuesta a sus demandas de participación: la represión, o la integración a través de la posibilidad de protegerse frente al régimen que los excluye utilizando los canales que el sistema le brinda, para cumplir una función tribunicia.¹¹

Por esta vía se satisface, aunque parcialmente, una de las exigencias funcionales de una sociedad heterogénea, al organizar dentro de las estructuras del sistema a las minorías que de no tener esta oportunidad podrían optar por un camino menos efectivo para la estabilidad del sistema. Es una manera de canalizar una fuente potencial de conflicto, en virtud de que neutraliza el aspecto amenazante que puede adquirir la no participación.

Los partidos que aceptan cumplir con esta función ven en ella la ventaja de que les proporciona un terreno favorable a su crecimiento a través de la explotación del descontento; pero, por otra parte se encuentran en una situación en la que a cambio de su participación deben ceñirse a las exigencias del mismo sistema. Además de que se ven sujetos a una clientela inestable, quedan excluidos prolongada si no permanentemente del poder, dado que no representan una alternativa real para el reemplazo de la autoridad política.

Acción Nacional ejerce en este sentido una función tri-

¹¹ El concepto de "función tribunicia" de acuerdo con el Prof. Lavau, se refiere históricamente a la instauración del tribuno de la plebe en la república romana.

bunicia limitada. En principio, un sistema político debe ofrecer programas alternativos de cambio; el PAN pretende ser una alternativa con respecto al PRI y con ello contribuye a legitimar y estabilizar al sistema, por lo menos en lo que se refiere a algunos de sus elementos más significativos. Como ejemplo podríamos citar el hecho de que existe una tendencia localizada por parte de los votantes urbanos a manifestar su descontento con el régimen votando por este partido.

Las repetidas victorias electorales del PRI han obstruido el fortalecimiento del régimen de partidos y han provocado una desafección a su respecto por parte de la opinión pública. De hecho, la estructura de partido dominante resta importancia electoral y política a la influencia que los partidos de oposición puedan ejercer sobre grupos sociales y culturales con una clara conciencia de su identidad.²²

La funcionalidad de Acción Nacional en el sistema mexicano reside en que no representa una alternativa real de poder y, por lo tanto, no constituye una amenaza para el monopolio político del partido oficial. La existencia misma de una oposición cumple uno más de los requisitos de legitimación, su actividad como tal se da a nivel de políticas específicas. Para Acción Nacional los males que aquejan al país son producto de los dirigentes que no han interpretado correctamente la letra constitucional, de ahí la lealtad de su acción frente al sistema. Lleva a cabo la función de crítica política sin constituirse en relevo político.

EL PROCESO ELECTORAL COMO LEGITIMADOR DEL RÉGIMEN

Como ya hemos señalado, una fuente fundamental de legitimidad del sistema político mexicano se halla en la

²² "...la fuerza exigua de un sistema de partidos en México, se percibe con claridad en la proporción de votos que logran registrar los candidatos a la presidencia de la República". Y que nunca ha superado el 25% de la votación. Pablo González Gasanova, *op. cit.*, p. 12.

actividad electoral. No obstante, la hegemonía del PRI y la consecuente debilidad del régimen de partidos así como la aparente ineffectividad de la actividad de las cámaras legislativas, han tendido a anestesiar en el electorado el deseo de recurrir a las urnas. Ello se ha manifestado tanto en un marcado abstencionismo (de 22 millones de ciudadanos empadronados en 1970 ocho se abstuvieron de votar, proporción excepcionalmente elevada en un país donde el voto es obligatorio)* como en el recurso a vías extraconstitucionales para expresar el descontento contra el régimen imperante.

Esta situación ha llevado al sistema a tratar de fortalecer y acentuar la importancia de los canales legales de participación. A las intensas campañas contra la abstención se suma un esfuerzo ya periódico por inspirar aliento artificial a la agónica oposición organizada.

El 21 de diciembre de 1962 el presidente López Mateos presentó ante el Congreso de la Unión un proyecto de enmienda al artículo 54 constitucional tendiente a la creación de los "diputados de partido", haciendo gala de flexibilidad para incluir a las minorías políticas dentro del proceso nacional, "...sin desfigurar las instituciones firmemente arraigadas en la conciencia nacional".²³

Se instauró entonces un nuevo sistema de representación en la Cámara de Diputados que se ha llamado mixto y que consiste en, por una parte, mantener la regla de mayoría para el partido dominante y, por otra, aplicar la norma de representación proporcional a la minoría opositora. Y aunque la reforma resultó efectiva en la medida en que en la subsiguiente elección los partidos minoritarios contaron con una representación más amplia (35 diputados), no obstante, los resultados no fueron halagadores y el afán legitimador del sistema, así como la endémica debilidad de la oposición partidista, se han tra-

* Rafael Segovia. "La reforma política - El Ejecutivo Federal, el PRI y las elecciones de 1973". *FI*, XIV-3(35), 1974.

²³ Mario Moya Palencia. *La Reforma Electoral*, México, Ediciones Plataforma, 1964, p. 115.

ducido en el recurso periódico a esta medida para fortalecer el juego democrático.

En 1971, dadas las dificultades que encontraba el régimen para responder a las demandas de una creciente clase media se introdujo una nueva reforma al artículo 54.

Si bien la primera enmienda reconocía por primera vez a la oposición en términos constitucionales y señalaba que los partidos minoritarios podrían alcanzar un número de veinte diputados entre los de mayoría y los que obtuvieran por cada dos y medio por ciento de la votación total en el país, la segunda reforma amplía esas posibilidades. En su fracción I señala

Todo Partido Político Nacional, al obtener el uno y medio por ciento de la votación total en el país, en la elección de diputados respectiva, tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados y a uno más hasta veinticinco como máximo, por cada medio por ciento más de los votos obtenidos.

Esta norma se aplicará exclusivamente a la minoría, puesto que, posteriormente, en la fracción II se afirma que si un partido logra la mayoría en veinticinco o más distritos no tendrá derecho a que se le acrediten este género de legisladores. Por lo demás, la oposición contará únicamente con esa cifra puesto que en ella se suman los diputados electos por mayoría y por razón de porcentaje.

Por otra parte, la oposición en México encuentra no pocas dificultades para su organización dentro de las vías establecidas por el sistema. La Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973 mantiene a este respecto las estipulaciones de la anterior Ley Electoral del 4 de diciembre de 1951, en la que se define a los partidos políticos como asociaciones con fines electorales, responsables de la educación cívica y de la orientación política del electorado. Subrayando con ello su papel de integradores dentro del sistema más que de relevo político.

En cambio modifica las exigencias numéricas para el reconocimiento oficial de un partido. Sólo podrán parti-

cipar en la contienda electoral las organizaciones de esta naturaleza que hayan obtenido el registro correspondiente en la Secretaría de Gobernación y para lograrlo se hace necesario, conforme lo establece la fracción II del artículo 23 de la mencionada Ley, presentar listas nominales de afiliados que sumen como mínimo 65 000 (la ley anterior señalaba un mínimo de 30 000) en las dos terceras partes de las entidades federativas, incluyendo el nombre, número de credencial de elector y firma de cada uno de ellos. Por lo demás, en su declaración de principios deben explicitar su apego a los principios constitucionales y su compromiso a respetar las leyes e instituciones existentes.

El control sobre la oposición organizada se expresa igualmente en la fracción III del artículo 20 de la misma Ley que excluye del proceso a aquellas organizaciones que dependan de partidos políticos extranjeros o de asociaciones internacionales, con una referencia implícita al movimiento comunista internacional o inclusive a la Democracia Cristiana internacional.

Pero volviendo al problema de la necesidad del sistema de legitimación, aparentemente las medidas legislativas no han podido responder a la ampliación de la base de apoyo que se ha perseguido en los últimos diez años. En las elecciones presidenciales de 1970 el total de votos emitidos fue de 13 940 862, de los cuales el 79.8% correspondió al PRI, el 13.6% al PAN, el 1.35% al PPS y el 0.81% al PARM. Si comparamos estos resultados con los de la elección de diputados de 1961 encontramos que a pesar de los esfuerzos orientados hacia la intensificación de la actividad electoral el aumento no es considerable. En ese año el total de votos fue de 6 845 826, de esa cifra el PRI obtuvo el 90.2%, el PAN el 7.5%, el PPS el 0.95%, el PARM el 0.49% y el Partido Nacionalista Mexicano, que ha desaparecido, el 0.27%. Vemos, pues, que si por una parte se duplica el número de votos emitidos, el PAN apenas dobla su porcentaje, mientras que el PRI sufre una disminución del 10%. Este último fenómeno parece

más atribuible a un elevado 37% de abstencionistas que se registró ese año que a un fortalecimiento real de la oposición.¹⁴

Todo parece indicar que la solución al problema de la participación que busca encauzar el sistema debe hallarse recurriendo a otros mecanismos:

Un Ejecutivo fuerte en la ley y más vigorizado en la práctica ha dado como resultado el menoscabamiento del otro poder elegido por el pueblo, el Legislativo. ¿Importa acudir a las urnas para designar diputados y senadores, si éstos han abdicado de muchas de sus facultades?¹⁵

Para las elecciones legislativas de 1973 se realizó una intensa campaña contra la abstención, al mismo tiempo que se desarrollaron actividades de toda índole orientadas a motivar al electorado. Los partidos políticos pudieron presentar sus programas de acción en todos los medios de difusión y se buscó crear un clima favorable a la movilización electoral.

Se busca un desarrollo político, entendido éste como un proceso continuo de

...respuestas afortunadas a nuevas demandas y una intención de apertura hacia la participación y el diálogo recurriendo a la terminología en boga, y se busca que el modelo político se desplace de los métodos caracterizados por la reconciliación hacia la movilización.¹⁶

Se trata de mantener la estabilidad del sistema ampliando su base de legitimidad en las urnas electorales, es decir, dentro de los cauces legalmente definidos. Acción Nacional se apresuró a sumarse a los esfuerzos en esta dirección, viendo en ello no únicamente la realización de uno de sus objetivos enunciados, el desarrollo de la conciencia cívica, sino también la posibilidad de capitalizar en su

favor el descontento hacia el régimen. De hecho éste fue uno de los argumentos más fuertes que se esgrimieron en favor de su participación en las elecciones. En una entrevista de prensa celebrada el 30 de abril de 1973, el líder panista José Ángel Conchello aseveró que es una necesidad que Acción Nacional continúe en la lucha política electoral "como la vía más adecuada" para evitar que se opte por el camino de la violencia para lograr los cambios necesarios.

LA FUNCIONALIDAD DE LA LEALTAD PANISTA

La Plataforma Política y Social del Partido Acción Nacional para el período 1967-70 se inicia con la siguiente afirmación:

La lucha política mantenida desde hace 28 años por Acción Nacional se orienta a lograr el cumplimiento de los postulados políticos y de los principios sociales de auténtica raigambre democrática que contiene la Constitución de 1917, que en buena parte se mantienen incumplidos, o que han sido desviados o deformados por los gobiernos que desde entonces han dirigido al país.

Esto significa que Acción Nacional se sitúa dentro de las exigencias impuestas por la Ley Electoral en cuanto a lo que a la constitucionalidad de sus postulados se refiere, y al mismo tiempo pretende responder a la imagen contrarrevolucionaria que del partido se tiene. Su crítica, su oposición, se define en términos de políticas y políticos específicos con base en el supuesto fundamental de que es necesario que el régimen de hecho se adecúe al de derecho. El partido se define a sí mismo como un "grupo estrictamente respetuoso de las formas legales", que se ha propuesto coadyuvar a la liquidación del monopolio priista, pero adoptando sus mismas reglas. Esta actitud lo ha llevado a asumir el papel de núcleo minoritario que mantiene una crítica vigilante de la política gubernamental, que denuncia sus abusos y desvíos pero siempre dentro de los límites que le impone el régimen en turno.

¹⁴ Cifras tomadas: para 1961 de Moya Palencia, *op. cit.*, p. 182; para 1970 de la *Memoria de la Comisión Federal Electoral*.

¹⁵ Miguel Ángel Granados, "Vida pública que no lo es. Razones de la abstención", *Excelsior*, 2 de febrero de 1973.

¹⁶ Muñoz Ledo, "El cambio se ha iniciado...", *op. cit.*

Su actividad está regida por este condicionamiento al cual responde a partir de los postulados del occidente cristiano, al que considera el forjador de sus ideales políticos. "Su paradigma de la vida democrática encuentra su base en el modelo europeo del juego de partidos..."¹⁷

Para los ideólogos del partido todos los problemas del país tienen raíces políticas, por lo tanto su solución dependerá de la rehabilitación política. A partir de este supuesto su actividad se orienta fundamentalmente hacia la formación de una conciencia ciudadana, lo cual conlleva la necesidad de formular una plataforma ideológica articulada más que un programa de acción. Esto sugiere que en su escala de prioridades el partido ha desplazado su función como potencial alternativa gubernamental a nivel nacional, para ceder terreno a la función de movilización electoral del partido. El significado de esta decisión sugiere la precedencia de los principios filosóficos con respecto a las soluciones pragmáticas:

En todo caso consideramos que el análisis de filosofía social debe preceder a la adhesión a aplicaciones más determinadas de los principios básicos.¹⁸

La pobre perspectiva que se ofrece a Acción Nacional de algún día asumir las responsabilidades gubernamentales ha determinado en gran parte su énfasis sobre la necesidad de una ideología explícita, al mismo tiempo que ello responde a sus objetivos de educación política. La formación de un electorado activo es su mayor preocupación que, por otra parte, contribuye a la imagen pluralista del Estado. Los problemas que aparecen atañerle más directamente se refieren a la realización de una auténtica vida democrática en el país a través de la corrección, fundamentalmente, del proceso electoral:

¹⁷ Antonio Delhorneau, *México: realidad política de sus partidos*, México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 1970, p. 172.

¹⁸ Efraín González Morfín, *Solidarismo*, ponencia presentada ante la XXIII Convención Nacional del PAN, 4-5 de febrero de 1973.

Lo cierto es [...] que en sus treinta y dos años de existencia el PAN no ha logrado presentar un programa que sea diferente y más atractivo que el que se arrogan el gobierno y el PRI.¹⁹

De hecho, el partido formula su programa a expensas de los errores del gobierno.

La iniciativa para fundar Acción Nacional nació bajo la influencia de la presión que la política cardenista empezó a ejercer sobre algunos grupos urbanos, que sintieron amenazados sus intereses por los principios anticlericales y la tendencia socialista del régimen. El clima parecía favorable para la formación de un partido que, con el apoyo de los elementos conservadores de la población, respondiera al acelerado proceso de monopolización del poder que entretanto efectuaba el partido oficial entonces llamado Partido de la Revolución Mexicana (PRM). No obstante, el tono de la política progresista que caracterizó al cardenismo perdió su vigor con Ávila Camacho y

... con Miguel Alemán el giro conservador se completó. Entonces la Iglesia y (esa) gente adinerada dieron pronto por cierta la posibilidad de entenderse directamente con semejantes gobiernos y, en consecuencia, juzgaron inútil el riesgo de respaldar, aun de trasmano, a un partido que por definición iba a oponerse al gobierno.²⁰

Esta decisión determinaría en buena medida la ineffectividad del PAN y su incapacidad para lograr el apoyo de las fuerzas que en un primer momento hubieran podido apuntalar su acción dentro del proceso político.

En el momento de su fundación el partido se adjudicó el deber de restaurar los principios democráticos en nombre de los intereses de la nación, a través de la formación de la conciencia ciudadana y de una función electoral efectiva. Al proponerse desempeñar esta función el partido se basaba en una concepción moralista de la política y del Estado, que postula el imperio de la ley moral sobre la

¹⁹ Cosío Villegas, *op. cit.*, p. 69.

²⁰ *Ibid.*, p. 70.

ley positiva, sobre la sociedad misma o cualquier otra forma de poder humano.²¹

Acción Nacional, coherente con esta posición, recurrió al derecho y a rígidos principios universales para respaldar su acción. Mientras que el partido oficial contaba con el apoyo del Ejército, el PAN, al optar por la vía pacífica y tradicional de participación, exageró la importancia dentro de su estructura de los juristas y del orden constitucional.

El 14 de septiembre de 1939 su fundador, Manuel Gómez Morín, pronunció un discurso en el que sostenía que la decisión de forjar un nuevo partido político había sido producto de la "repugnancia" que el desorden provocado por las medidas gubernamentales despertaba en un grupo "...que no tiene el apetito de un triunfo próximo que, inclusive, no está preparado ni para las responsabilidades de ese triunfo".²²

Es un "sentido del deber" y no la política como profesión, lo que impulsaba a ese grupo de profesionistas primeramente unidos por lazos de carácter personal, a buscar la participación. Los nacientes panistas pretendieron imprimir un sentido de trascendencia casi religiosa a la actividad política, mismo que a sus ojos la praxis gubernamental había hecho a un lado. Se trataba de una "cruzada" que se proponía salvar al individuo en nombre de valores universales. El país parecía carente de una clara conciencia de su trayectoria, Acción Nacional quiso ser "el instrumento de su regeneración en el sentido biológico del término".²³

Es justo en el momento en que los derechos derivados de la primacía del individuo frente al Estado, tales como la libertad de enseñanza, el derecho a la propiedad y la libertad de creencia, parecían ser impugnados por la au-

toridad gubernamental que se hacía necesario brindar a la ciudadanía la posibilidad de responder legalmente a esta "provocación".

México era para aquellos jóvenes un país extraviado, prisionero, como en 1917, de un gobierno sin escrúpulos (con ansias de poder y un claro desprecio por el derecho) nacido de un acto espurio, de la desidia de los electores, de la renuencia a ejercer un derecho constitucional, de la confabulación de los perversos.²⁴

LA DOCTRINA DE ACCIÓN NACIONAL

Ya ha quedado señalada la urgencia del PAN por formular una plataforma ideológica. Como base de ella encontramos que el principio y fundamento de la sociedad es el individuo y el bien común la finalidad del Estado. La influencia filosófica más inmediata que en este terreno encontramos es la del personalismo cristiano de Jacques Maritain. Para él, como para los ideólogos panistas, el hombre es una persona,²⁵ no sólo un individuo aislado o el siervo de cualquier falsa trascendencia terrenal; como tal el hombre está vinculado a Dios y en la dirección hacia él se realiza la expansión de todas sus posibilidades. Subyace, pues, la concepción de que toda actividad humana tiene un sentido misionario que trasciende los límites puramente materiales.

"Lo que nos induce, nos obliga a vivir en sociedad es un factor de índole espiritual. El vínculo social es de orden 'espiritual'";²⁶ dice Efraín González Luna. El quehacer político tiene una justificación que es lo que en la

²¹ Efraín González Luna, *La Democracia en México*, Ed. Jus, 1962, p. 18.

²² Manuel Gómez Morín, *Diez Años de México*, México, Ed. Jus, 1950, p. 15.

²³ Efraín González Luna en Gómez Morín, *op. cit.*, p. xii.

²⁴ Gastón García Cantú, *El pensamiento de la Reacción Mexicana. Historia Documental. 1810-1962*. México, Empresas Editoriales, S. A., 1965, p. 976.

²⁵ "...nadie puede ser considerado en las relaciones de convivencia como un simple instrumento de personas o grupos—incluido el Estado—con menoscabo de sus libertades espirituales y de su destino personal, temporal o eterno". Adolfo Christlieb Ibarola, *La Oposición*, México, Ediciones de Acción Nacional, 1965, p. 68.

²⁶ Efraín González Luna, *La Democracia...*, p. 11.

XXIII Convención Nacional del partido se definió como el "Solidarismo". Esta doctrina sostiene la esencia moral y jurídica del Estado al que se le considera la institución fundamental para la realización de las potencialidades humanas. A través de ella podrá alcanzarse el bien común que consiste en la realización individual en el seno de la sociedad.

Acción Nacional insiste en que esta posición es un punto intermedio entre el individualismo a ultranza del siglo XIX y el "socialismo totalitario y burocrático". El partido no se presenta como el portavoz de un grupo en particular, sino como el promotor de proyectos que engloban a la sociedad como un todo en el reconocimiento de su naturaleza pluralista y la búsqueda de consenso social.

La ausencia de formación política en el pueblo mexicano lo lleva a desertar de sus derechos políticos "... aquellos que los ciudadanos de un país tienen para intervenir en el gobierno de la comunidad política de la que forma parte".²⁷ Se hace entonces necesario delimitar el ámbito de competencia del Estado, donde el reconocimiento de esos derechos es apenas teórico, con el fin de que no invada el terreno de la libertad individual; la de enseñanza, la de conciencia, la de propiedad, entre otras.

Hemos señalado que Acción Nacional apareció como respuesta a las tendencias reformistas del gobierno del general Cárdenas. En 1934 los postulados constitucionales referentes a la tierra y a la nacionalización empezaron a realizarse. Surgió entonces el temor de que fueran igualmente aplicadas las disposiciones constitucionales en materia de educación. La implantación de la educación socialista y el control por parte del Estado de las Escuelas Normales se consideraron como los síntomas evidentes de que el sistema estaba definitivamente orientado a apoderarse de las conciencias.²⁸ De esta manera la discusión en

torno al artículo 3o. constitucional se convirtió en una de las reivindicaciones fundamentales del partido:

Alrededor de este principio se integró Acción Nacional, incorporándolo como motivo de lucha y bandera del Partido, aunque integró también otros postulados en defensa de derechos a la propiedad en relación con el problema agrario y en general contra la intervención del Estado en la economía.²⁹

La libertad de enseñanza implica la libertad de conciencia y ello nos conduce directamente al problema de las relaciones entre la iglesia y el Estado. La religiosidad de los principios del partido reside en el valor que le confiere a la persona humana como criatura de Dios, Ser ante el que debe rendir cuentas de sus actos. ... Podemos afirmar que los tres elementos característicos de la doctrina panista son: la identificación con los principios de la doctrina social de la Iglesia,³⁰ una teoría del Estado basada en la realización de los valores individuales y una concepción moralista de la actividad política.

Si bien el PAN reconoce que sus valores doctrinales se inspiran en la doctrina occidental cristiana, por otra parte niega insistentemente la acusación que se le hace en cuan-

do... debemos entrar y apoderarnos de las conciencias de la niñez, de las conciencias de la juventud porque son y deben pertenecer a la revolución... la revolución tiene el deber imprescindible de apoderarse de las conciencias de desterrar los prejuicios y de formar la nueva alma nacional." Tomado de: Adolfo Christlieb Ibarrola. "El texto único y obligatorio", en García Cantú, *op. cit.*, p. 293.

²⁹ Delhumeau, *op. cit.*, p. 166.

³⁰ En el libro de Delhumeau aparecen cuadros muy completos que comparan las Encíclicas Papales y las declaraciones de los ideólogos del partido, entre las que se encuentran grandes coincidencias. Por otra parte, el líder juvenil panista, Héctor González Schmal sostuvo que su apoyo al clero progresista está condicionado a que respondan "a la orientación general que ha dado la Iglesia a través de la historia y sobre todo de los documentos pontificios". Héctor González Schmal, "Los partidos políticos y la juventud", en *Revista de Revistas*, 28 de julio de 1972, Nueva Época, n. 9.

²⁷ Adolfo Christlieb Ibarrola, *La oposición*, p. 37.

²⁸ En un discurso pronunciado en Guadalajara en 1934 el Gral. Calles afirmó: "Es necesario que entremos al nuevo período de la revolución que yo llamaría el período revolucionario psicoló-

permitiría a la organización ganar una nueva dimensión política, al incluirlo dentro de un movimiento mundial que podría ser una importante fuente de apoyo ideológico y económico. Era la promesa del fortalecimiento a partir de una ayuda exterior, dada la esterilidad, el aislamiento en el que se hallaba dentro del sistema mexicano que pocas oportunidades le brindaba de crecimiento y efectividad.

A pesar del empuje indudable que esta línea tuvo sobre un sector importante del partido la idea fue rechazada y surgió la anuencia de división en la organización. La consecuencia inmediata fue la renuncia de los jóvenes que más insistentemente se habían pronunciado en ese sentido y el empeño por parte de los líderes del partido de introducir modificaciones en su estrategia para evitar el disgregamiento definitivo.

Cuando Adolfo Christlieb Ibarrola asumió la presidencia del PAN en 1962 se propuso adoptar un postura más progresista con vistas a una participación más dinámica del partido en la política del país, fortaleciendo y preservando al mismo tiempo los principios ideológicos del partido. Con el deseo expreso de integrarse a las responsabilidades del poder inauguró una estrategia basada en el diálogo con el gobierno, a diferencia de la postura anterior. Christlieb buscó desarrollar los antiguos temas y precisarlos, apegándose a las realidades socioeconómicas del país.³⁴

Ello implicaba necesariamente el rechazo a la opción democrática, definido desde 1962. Según Christlieb un partido cristiano en México podría resucitar el conflicto Iglesia-Estado y comprometer los logros que en las relaciones entre estas dos instituciones se habían alcanzado; por otra parte podría poner en duda el carácter profundamente nacionalista del partido y obligar al gobierno a

aplicar estrictamente los principios anticlericales de la Constitución. Se corría el riesgo de pasar a ser una oposición disfuncional, de perder el registro en la Secretaría de Gobernación y convertirse en una fuerza divisiva dentro de la sociedad mexicana en un momento en que la oposición buscaba una nueva dimensión:

En Acción Nacional concebimos la actividad política como una posibilidad de diálogo entre mexicanos de buena voluntad [...]. Por eso desde la oposición, buscamos como objetivo principal en la próxima campaña (elecciones presidenciales de 1964) la concordia entre los mexicanos.³⁵

La nueva actitud conciliadora del PAN lo llevó a aceptar con mayor decisión los postulados constitucionales y la Revolución. El tono de sus críticas se hizo más moderado y tendió a formular un programa de amplios alcances en términos laborales, en la medida en que incorporó a su programa la idea de la participación de los trabajadores en los beneficios de las empresas. Empezó entonces a considerarse que su postura era más avanzada que la del PRI.

No obstante, lo que algunos suponen un movimiento del partido hacia la izquierda, debido también en parte al progresismo de los escritos papales ha de verse más como un cambio de estrategia, los principios fundamentales de la organización se mantuvieron idénticos:

Buscamos que en México tenga plena realidad un concepto de la vida fundado en el respeto de la persona humana, a sus libertades espirituales y al derecho de todo hombre para compartir con sus semejantes los bienes de la tierra en un régimen de justicia.³⁶

La nueva política del partido coincidía con la necesidad del sistema de ampliar sus bases de legitimidad, de ahí que en esta época se sitúe la introducción de las diputaciones de partido —que para algunos autores fue

³⁴ Para un análisis detallado de la gestión de Christlieb ver Donald Joseph Mabry, *Acción Nacional: The Institutionalization of an Opposition Party*, Syracuse University, Ph. D. Dissertation, 1970.

³⁵ Adolfo Christlieb Ibarrola, *La Oposición*, México, Ediciones de Acción Nacional, 1965, p. 80.

³⁶ *Ibid.*, p. 65.

producto de la acción de Christlieb— a más de otras medidas tales como la exención de impuestos a los partidos políticos, medidas para evitar el voto múltiple, así como el reconocimiento de más victorias panistas a nivel local.

No obstante la conveniencia que la política de Christlieb representaba para el fortalecimiento del partido, algunos de sus elementos más conservadores vieron en ella un movimiento hacia la izquierda más que un intento de modernización orientado a erradicar la imagen contrarrevolucionaria y reaccionaria del PAN. La ayuda para esta transformación se buscó desde dentro, a partir de las necesidades del sistema mismo, pero para muchos panistas sus efectos sólo llevaron al partido a ceñirse más estrechamente a los intereses de la élite en el poder.

"¿Y AHORA QUÉ?" LA XXIII CONVENCION NACIONAL DEL PAN

Una de las tesis que fundamentan la actuación de Acción Nacional en la vida política del país es la idea de que, a pesar de que los métodos gubernamentales han desembocado en la "institucionalización de la violencia", existen todavía caminos democráticos para la lucha política, es decir, la participación a través de la oposición organizada.

El 4 y 5 de febrero de 1973 se celebró la XXIII Convención Nacional de Acción Nacional. En ella se reunieron delegados de todos los estados de la República en proporciones más bien dispares. El objeto de la reunión era formular la plataforma programática del partido para el período 1973-76 y prepararse para las elecciones federales que se celebrarían el 1º de julio.

La tónica de los debates que se llevaron a cabo tendió a señalar los problemas que más directamente afectan los principios y las aspiraciones del partido, siendo entre ellos el más importante el fraude electoral y el respeto a los resultados de las elecciones. Pero en términos generales y conforme a su apreciación en cuanto a las posibilidades

de obtener el poder, destacó la importancia que atribuye a su papel como crítico del gobierno y como formador de la conciencia ciudadana.

Nos hemos referido ya al hecho de que Acción Nacional ejerce una "oposición leal" dentro del sistema mexicano, dado que acepta los condicionamientos y las "reglas del juego" impuestas por el gobierno y por el partido dominante. Esta actitud lo ha llevado a modelar en más de una ocasión su actuación conforme a los lineamientos del régimen en turno. Sin embargo, puede notarse una permanencia en cuanto a lo que a su papel de crítico se refiere, esto es, en cuanto a su función tribunicia.

La insistencia del régimen del presidente Echeverría en la necesidad de la autocrítica plantea a Acción Nacional un desafío ante la opinión pública. En un momento en que "denunciar los males del país en todos los frentes es un acto que, en nuestros días, no tiene el vigor valiente que merece porque, en el colmo del cinismo se ha desatado la verbena de la denuncia, el abuso de las lamentaciones, pero realizado por los mismos culpables de la miseria..."²⁷ la actividad crítica del partido pierde la posible fuerza que pudiera adquirir a partir de su perspectiva de capitalización del descontento. Ante la opinión pública la política gubernamental persigue una dimensión democratizante a través de la autocrítica y el reconocimiento de sus propios errores. Es como si buscara fortalecerse confesando su propia debilidad.

Conscientes de la particular coyuntura interna por la que atraviesa el país (caracterizada fundamentalmente por un cambio de estilo en la actividad política), los panistas parecen enfrentarse ellos mismos a la exigencia de efectuar un cambio en su estrategia. Dada la inconformidad que parece manifestarse en el país contra las estructuras existentes, Acción Nacional se considera el ins-

²⁷ José Ángel Conchello, "El reto y la respuesta". Ponencia presentada ante la XXIII Convención Nacional del Partido Acción Nacional. 4-5 de febrero de 1973.

trumento para dar respuesta al reto que plantea una situación política más o menos inestable:

Para los hombres de 1973 el absolutismo es un reto y estamos aquí para dar la respuesta, restaurando la participación del pueblo en la vida pública, restaurando al pueblo en el poder y devolviéndole el poder al pueblo.³⁸

Las críticas formuladas contra el régimen pueden resumirse en la idea de que en todos los casos en las decisiones gubernamentales prevalecen los factores reales de poder sobre las estructuras establecidas por la letra constitucional.

La represión, la corrupción de los funcionarios públicos, la concentración del poder económico, la centralización política y económica, las violaciones a la constitución, son producto de un presidencialismo desenfrenado, que subordina cada vez más la participación del pueblo en los procesos de decisión, en un proceso inexorable de deshumanización de la vida política.

Podemos resumir diciendo que las características del régimen son: más capitalismo, pero menos libertades, más poderío económico pero menos justicia social.³⁹

Durante la reunión la política económica del gobierno fue la que recibió mayores críticas. Se sugirió una reorientación global de la economía, "romper la vergonzosa alianza de los políticos con los económicamente poderosos", y al mismo tiempo que se habló de un desmesurado desarrollo del capitalismo se acusó al gobierno de intervencionismo injustificado en esta materia. Se volvió una vez más al problema de la educación, cuyo sistema "refleja fielmente la pirámide social" y se hizo particular referencia al control sobre la opinión pública a través del monopolio del papel para el periódico, una prensa "go-

biernista" y radio y televisión igualmente sujetos a los intereses del régimen.

Pero todas estas críticas estaban orientadas hacia el aparato estatal y sus funcionarios. Para los panistas el problema de México no es tanto que haya problemas serios, sino que las instituciones que podrían empezar a resolverlos simplemente no funcionan ni tampoco, según afirman, hay la voluntad política para hacerlas funcionar en servicio del pueblo.

PARTICIPACIÓN VS. ABSTENCIÓN. EL DILEMA DE ACCIÓN NACIONAL

Pero la discusión más acalorada que se suscitó durante la Convención mencionada fue en torno al problema de la participación en los comicios electorales. Desde el momento de su fundación Acción Nacional se enfrentó a una situación *de facto* que ponía en tela de juicio su efectividad en tanto que partido político, ante el peso gigantesco de un partido dominante en el que se concentraban los factores de poder. Por lo tanto, en términos del partido mismo surge constantemente el conflicto que produce la participación en una contienda electoral cuyos resultados son de sobra conocidos con anterioridad.

Para Manuel Gómez Morín, sin embargo, el dilema no era tal. Él consideraba que la función de Acción Nacional, si bien la conquista del poder era inalcanzable, debía ser la de una válvula de escape que aminorara las presiones que de no contar con ella podrían llevar al sistema a la dictadura. La pasividad electoral puede provocar, según sus propias palabras, que el pueblo caiga en una situación similar a la del porfiriato en términos políticos, en "el pantano del conformismo, el letargo de una nueva decepción".⁴⁰

Sin embargo, tampoco la existencia del PAN pudo evitar el desbordamiento del partido oficial en materia electoral y el conformismo que en páginas anteriores hemos

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Bernardo Bátiz, "Democracia participativa", ponencia presentada ante la *XXIII Convención Nacional del Partido Acción Nacional*, 4-5 febrero de 1973.

⁴⁰ Gómez Morín, *Diez años...*, p. 19.

señalado y que se expresa en un alto nivel de abstencionismo.

Estas circunstancias han agudizado, para los más sinceros panistas, el desafío que para su fuerza ante la opinión pública constituye el seguir actuando dentro de un sistema que lo ha condenado a la ineffectividad. Parte del desprestigio del partido es atribuible al hecho de que se conforme con la dosis de participación que el sistema tiene a bien concederle en beneficio propio. Por lo tanto, dentro del partido se manifiestan dos tendencias muy claras: la primera que insiste en seguir adelante con la lucha política como hasta ahora se ha llevado a cabo, es decir, conforme al papel que le ha tocado desempeñar dentro de la política mexicana; y la otra que postula la necesidad de un cambio en las formas de lucha política.

La primera tendencia recibe el favor de los miembros más antiguos del partido. Fieles a la tradición de su fundador, ven en su actividad un canal que, aun cuando no sea oficialmente reconocido en su importancia real, ha sido capaz de encauzar, aunque parcialmente, el repudio hacia el gobierno. Esta línea se niega a aceptar la esterilidad de la lucha en los términos en que se ha realizado. Por el contrario, afirman que la presión de los diputados panistas en el Congreso, por ejemplo, ha tenido como resultado la creación de las diputaciones de partido, éxitos parlamentarios y buenas iniciativas. El problema de esta última parte de su justificación reside en que, en caso de que tales éxitos fueran ciertos, jamás han recibido un reconocimiento oficial. Una de las quejas más repetidas de los panistas ha sido en el sentido de que gran parte de sus proposiciones ante el Congreso han sido rechazadas en una primera instancia para después ser nuevamente presentadas por el Ejecutivo como propias.

La segunda tendencia busca responder a las exigencias políticas que el crecimiento económico ha despertado en amplios sectores de la población. De acuerdo con ellos el pueblo busca y ha emprendido nuevas formas de lucha política, lo cual implica la obsolescencia de sus patrones

tradicionales de oposición, y el partido debe encabezarlas, "los fraudes sufridos nos obligan... a movernos en un nivel superior al meramente electorero". Se trata ya no únicamente de capitalizar el descontento a través del voto, sino de iniciar un nuevo tipo de acción en la que el compromiso político sea total con el fin último de expresar una oposición más radical ante las formas de comportamiento del sistema. La crítica y la condena al gobierno han mostrado sobradamente su ineffectividad. "No hemos sido capaces de identificarnos con el pueblo en muchas de sus luchas populares; quizás hasta hemos tenido miedo a movilizar su fuerza social."

Los métodos que esta facción proponía para iniciar una nueva forma de lucha política consistían en rechazar la nueva Ley Electoral, que consideran que los restringe a 25 representantes en vez de favorecerlos, llevar a cabo una intensa campaña de movilización popular en contra del gobierno a través de la desobediencia y la resistencia pasiva.

Participar... es desperdiciar energías en hacer el juego al gobierno —a quienes no se nos respeta el voto debemos—... emplear esas fuerzas en tareas más provechosas... y en desligarnos del gobierno ante los ojos del pueblo.⁴¹

Pero optar por esa posición podría representar la desaparición misma del partido. La no participación de un partido en los comicios electorales podría desembocar en sanciones tales como el retiro del registro de la Secretaría de Gobernación, o en una modificación fundamental en la función tradicional del PAN, que podría provocar un desmembramiento interno; aun en este sentido el sistema limita su acción y los jefes panistas no parecían dispuestos a correr el riesgo de la desaparición. Las dificultades

⁴¹ Las citas referentes al problema de la no participación fueron tomadas de los documentos distribuidos durante la discusión en la Convención. De los cuatro escritos de esta naturaleza sólo uno hace mención de sus autores: la delegación del VIII Distrito del D. F.

tades que presenta la organización de un partido político no pueden ser minimizadas y menos cuando el poder político está de tal manera centralizado que una oposición disfuncional puede ser suprimida de manera definitiva y posteriormente reemplazada por una organización más dócil a los intereses del sistema. La adopción de la no participación hubiera implicado una modificación fundamental en la línea tradicional del partido que hubiera podido provocar una reacción desintegradora dentro del mismo. El cambio en los métodos de lucha política lo hubiera colocado en un esquema distinto al delineado por el sistema y al propio, y no cuenta con la fuerza suficiente para desafiar su alienación del mismo.

Hemos tratado de señalar cómo Acción Nacional desempeña ante el régimen político el papel de "auxiliar" en las elecciones más que de contendiente directo. Los intentos que se han hecho por fortalecer al partido se han topado con el límite impuesto por el sistema mismo de estabilización de sus funciones democratizantes. Pero también ha tenido que enfrentarse a los obstáculos que él se impone por su propia voluntad y por la naturaleza misma de su doctrina. Hemos visto cómo, al tiempo que el partido habla de la necesidad de acomodarse a una nueva estrategia política, lucha por seguir siendo el mismo.

1.4. Los conceptos de transición, liberalización, democratización y socialización

O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter, *Transiciones desde un régimen autoritario. Conclusiones tentativas*, Buenos Aires: Paidós, 1986.

PALABRAS PRELIMINARES

Abraham F. Lowenthal

Los tres compiladores de *La transición del autoritarismo a la democracia* me han invitado cordialmente a hacer su presentación, a raíz de que esta obra es resultado del proyecto del Centro Woodrow Wilson titulado "Los periodos de transición posteriores a los gobiernos autoritarios: perspectivas para la democracia en América latina y Europa meridional".

Este proyecto fue la empresa más significativa llevada a cabo por el Programa Latinoamericano de dicho Centro durante los siete años en que tuve el privilegio de dirigirlo. Esta obra en cuatro volúmenes que es su fruto constituye un aporte sustantivo acerca de un tema de vital importancia académica y política. Quisiera poner de relieve estos dos aspectos, subrayar algunas de las virtudes del proyecto, y finalmente decir unas palabras sobre lo que aún resta por hacer.

El Centro Internacional Woodrow Wilson de Investigadores fue creado en 1968 por una ley del Congreso de Estados Unidos a fin de que sirviera como "monumento vivo" al vigésimo presidente norteamericano, un hombre a quien se recuerda por su idealismo, su erudición, su capacidad política y su visión internacional, pero también por sus actitudes intervencionistas y las medidas que en tal sentido tomó con respecto a América latina y el Caribe. El Centro brinda apoyo a los estudios superiores y

al debate sistemático de las cuestiones nacionales e internacionales por parte de investigadores y políticos de todo el mundo. Su objetivo es reunir las esferas de los estudios académicos y de los asuntos públicos, como lo hizo el propio Wilson.

El Programa Latinoamericano fue creado a comienzos de 1977, dentro del marco general establecido por el Centro, a fin de centrar la atención en el Hemisferio Occidental. Desde el inicio, el Programa procuró servir de puente entre latinoamericanos y norteamericanos de diversas especialidades, facilitar las investigaciones comparadas aprovechando la capacidad del Centro para congregar a los estudiosos, poner el acento en la excelencia académica, destacar ciertos temas que merecen el máximo esfuerzo cooperativo, y contribuir a que los dirigentes de Estados Unidos y América latina presten mayor y más sensible atención a América latina y el Caribe y a su relación con Estados Unidos.

En todos sus emprendimientos, el Programa ha tratado de garantizar que estuvieran representados diversos puntos de vista —de hombres y mujeres, que por su nacionalidad, profesión, disciplina a la que se dedican, metodología que aplican y perspectiva política, ofrecen dicha variedad—, y que las cuestiones complejas fueran iluminadas mediante la confrontación de diferentes análisis. No obstante, el Programa no tuvo nunca una orientación neutral en materia de valores; abogó por un vigoroso intercambio entre individuos que discrepan sobre muchas cosas, pero que fundamentalmente respetan la actividad académica y adhieren a los valores esenciales profesados por todas las naciones americanas. El Programa ha acogido muchas clases de diversidad, pero no ha pretendido alcanzar equilibrios artificiales. Por ejemplo, en un mismo semestre concedió becas a autores de la Argentina y Cuba exiliados por sus convicciones, pero jamás invitó, como contrapartida, a los censores de esos mismos autores.

Auspició estudios sobre los derechos humanos desde múltiples puntos de vista, pero nunca desde el punto de vista de los torturadores. Y al promover el proyecto sobre *La transición del autoritarismo a la democracia*, lo hizo con un franco sesgo en favor de la democracia y de la restauración de los derechos básicos de participación política en América latina.

Este proyecto tuvo sus orígenes en 1979, por iniciativa de dos miembros fundadores del Consejo Académico del Programa Latinoamericano,

compuesto de nueve miembros: Guillermo O'Donnell (integrante, a la sazón, del Centro de Estudios de Estado y Sociedad, CEDES, Buenos Aires) y Philippe C. Schmitter (de la Universidad de Chicago), con el aliento y el apoyo activo del presidente del Consejo, Albert O. Hirschman, y de otro de sus miembros, el brasileño Fernando Henrique Cardoso. Yo actué como coordinador del proyecto en su primera etapa; a medida que fue creciendo en envergadura y complejidad, resultó evidente que se debía contar con otra persona vinculada al Centro que se dedicara plenamente al proyecto. Tuvimos la fortuna de que Laurence Whitehead, ex miembro del Centro Wilson que por entonces se desempeñaba en la Universidad de Oxford, se sumara a O'Donnell y Schmitter como compilador de estos volúmenes.

El proyecto sobre *La transición del autoritarismo a la democracia* ilustra en varios aspectos las aspiraciones del Centro Wilson:

- Sus conductores están entre los más prestigiosos y autorizados investigadores de América latina, Estados Unidos y Europa.
- Contó con la participación de otros estudiosos de alto vuelo oriundos de los tres continentes, a quienes alentó a trabajar estrechamente unidos en una serie orgánica y estructurada de talleres científicos, seminarios y congresos.
- Puso el acento en los análisis comparativos y contribuyó a focalizar con mayor relieve los casos latinoamericanos, situándolos dentro de una perspectiva más amplia.
- En sus diversos talleres y seminarios, el proyecto no sólo aprovechó las ideas de los investigadores, sino también de muchas otras personas (provenientes de América latina, o ex funcionarios estadounidenses) expertas en cuestiones políticas y asuntos de Estado.
- Sus hallazgos se dieron a conocer a dirigentes de diversos sectores mediante debates especialmente organizados en Washington a tal efecto.
- Mantuvo una tensión creativa entre su sesgo normativo, sus ambiciones teóricas y su enfoque empírico y casuístico. El espíritu del proyecto, como tuve oportunidad de destacar en su primer encuentro, no apuntó nunca a los "pensamientos fantaseosos" sino más bien a las "fantasías bien pensadas", más vale decir, adoptó una orientación normativa dotada de un método riguroso y deliberado.
- Por último, fue ejemplo de algo que a menudo subrayó el doctor James H. Billington, director del Centro Wilson: buscar respuestas provisionales a cuestiones fundamentales, en lugar de buscar respuestas definitivas a cuestiones triviales. Todos los participantes saben muy bien que en estos volúmenes no se ofrecen ideas concluyentes acerca de los complejos problemas que envuelve la transi-

ción a la democracia, pero pueden sentirse muy satisfechos por su contribución en esta materia.

La transición del autoritarismo a la democracia

La evaluación definitiva sobre la importancia de este libro tendrá que provenir, obviamente, de analistas menos involucrados que yo en la génesis y dirección del proyecto. No obstante, quisiera señalar algunas de las razones por las cuales yo lo considero importante.

- En ningún otro idioma se ha escrito hasta ahora un libro que, como éste, se centra en forma comparativa y sistemática en la etapa de transición posterior a los regímenes autoritarios, otorgándole a este tema de estudio el lugar central que ocupa hoy en la política latinoamericana.
- Por su enfoque analítico y normativo de las perspectivas para la construcción de regímenes políticos democráticos o poliárquicos en el curso de dicha etapa de transición, brinda un punto de observación desde el cual los materiales pueden organizarse en forma útil no sólo para los observadores y estudiosos sino también para los actores políticos.
- Al comparar casos producidos en América latina y Europa meridional, así como casos de transición desde regímenes burocrático-autoritarios, populismos militares y despotismos sultanistas, permite la consideración de gran número de variables diferentes.

La transición del autoritarismo a la democracia es una obra rica por sus variados análisis, sensibles a cada contexto, y todos sus estudios de casos han sido escritos por una autoridad líder en la materia. Si bien, como es lógico, los métodos, perspectivas y estilos de los diversos autores difieren entre sí, su coincidencia acerca de ciertas premisas da coherencia al volumen. El libro está colmado de sutilezas y complejidades y de un agudo sentido de la paradoja.

A lo largo del texto se pone el acento en una rigurosa diferenciación. Ningún régimen autoritario es equiparado con ningún otro; ninguno de ellos es considerado monolítico, ni tampoco las fuerzas que dentro de cada uno pugnan por la democratización. Se establecen distinciones entre la "democracia" y la "poliarquía", entre la "democratización" y la "liberalización", entre la "transición" y la "consolidación", entre los "duros" y los "blandos" o acomodaticios dentro de la coalición autoritaria, así

como entre los "maximalistas", los "moderados" y los "oportunistas" dentro de la coalición que apoya la "apertura" o liberalización del régimen autoritario.

De los diversos casos examinados surgen varios puntos que merecen mención especial. Estos casos muestran que si bien factores internacionales, directos e indirectos, pueden afectar el curso seguido durante el período de transición, en todos ellos los principales participantes y las influencias predominantes provinieron de la propia nación. Ponen de manifiesto la importancia de las instituciones, así como de los foros y procedimientos de mediación que contribuyen a tomar legítimas y confiables las reglas del discurso político en un período de cambio. Ilustran el papel vital del liderazgo y el discernimiento político, y el que cumplen ciertos individuos en complejos procesos históricos. Destacan una y otra vez la importancia del momento oportuno, la compleja trama de procesos interactivos que se suceden a lo largo de períodos extensos, las variadas sorpresas a que pueden dar lugar las etapas de transición y algunas de las ironías y paradojas resultantes.

Por sobre todo, en estos casos se analiza la forma en que los períodos de transición desde la dominación autoritaria están condicionados y plasmados por las circunstancias históricas —que aunque en cada país son únicas, configuran pautas predecibles—; por la manera en que fue desbaratado un régimen democrático anterior; por la naturaleza y duración del período autoritario; por los medios a que apeló el régimen autoritario a fin de ganar legitimidad y maniobrar frente a las amenazas que pusieron en peligro su férreo poder; por la capacidad de iniciativa y la oportunidad con que se emprenden los movimientos tentativos hacia la apertura; por el grado de seguridad y de autoconfianza que revelan las élites del régimen, así como la confianza y aptitudes de quienes pretenden abrir el proceso político; por la existencia o inexistencia de recursos financieros; por el asesoramiento recibido de extranjeros; y, finalmente, por las "modas" prevalecientes en el campo internacional, que otorgan legitimidad a ciertas formas de transición y no a otras.

Tareas para el futuro

No quiero seguir demorando al lector de *La transición del autoritarismo a la democracia*; sólo me resta aceptar —como sin duda lo harían to-

dos los autores— que el libro es incompleto, y que mucho falta aún por hacer. La cantidad de casos de periodos de transición es todavía reducida, y cada uno de ellos merece un análisis mucho más detallado y sostenido. Apenas se mencionan en este volumen los procesos de consolidación, tan importantes para conferir significado a estas transiciones, y que requieren un tratamiento por separado. La sensibilidad que exhiben los autores frente a los dilemas y opciones que enfrentan los grupos opositores en su búsqueda de la apertura debería tener, como contrapartida, una evaluación igualmente consustanciada y bien informada acerca de las opciones y dilemas de quienes, dentro de los regímenes autoritarios, permiten dicha apertura y la promueven. También es preciso especificar mejor y refinar algunas categorías de análisis, como por ejemplo la diferenciación entre los “duros” y los “blandos”.

Todo esto es necesario hacer, y más aun; y no dudo que los compiladores y autores de *La transición del autoritarismo a la democracia* estarán a la vanguardia de las investigaciones que se requieran. Algunos de ellos también estarán a la vanguardia de los procesos de construcción democrática en sus propios países. Ellos, y muchos otros, sobrepasarán los límites de este volumen, pero al hacerlo estarán edificando sobre bases sólidas.

PREFACIO

El Programa Latinoamericano del Centro Internacional Woodrow Wilson de Investigadores auspició una serie de encuentros y conferencias que, bajo el título de “Los periodos de transición desde la dominación autoritaria, perspectivas para la democracia en América latina y Europa meridional”, se llevaron a cabo en la ciudad de Washington, Estados Unidos, entre 1979 y 1981. A medida que este proyecto fue cobrando mayor alcance y complejidad, Abraham Lowenthal (secretario del Programa desde 1977 hasta 1983) nos brindó el estímulo indispensable para convertirlo en los cuatro volúmenes que conforman el presente estudio. Queremos manifestar nuestra especial gratitud hacia él, y también al Centro Woodrow Wilson, al Instituto Aspen de Estudios Humanísticos, a la Fundación Interamericana, al Instituto Helen Kelllogg de la Universidad de Notre Dame, al Instituto de la Universidad Europea en Florencia y al Nuffield College, de Oxford, por su apoyo financiero y logístico. Louis Goodman, secretario interino del Programa Latinoamericano en 1983-84, nos brindó asimismo una ayuda indispensable. Huelga añadir que sólo los autores cuyos nombres figuran en el índice son responsables por las opiniones aquí vertidas.

Todos los capítulos de estos cuatro volúmenes fueron originalmente artículos solicitados para algún congreso del Centro Woodrow Wilson, o bien circularon entre los participantes en el proyecto durante su transcurso, y fueron debatidos y revisados. Tienen, por lo tanto, cierto enfoque y perspectiva comunes, pero jamás fue nuestro propósito imponer una terminología o una interpretación uniforme. Por el contrario, pretendíamos deliberadamente ampliar la gama de estudios serios sobre los regímenes

de transición en general y promover debates fundamentados en los que se compararan casos concretos. En el volumen 4, O'Donnell y Schmitter exponen las enseñanzas que extrajeron de esta experiencia de colaboración entre investigadores de casos latinoamericanos y del Sur europeo. El volumen 3 contiene una serie de monografías para el debate en las que se analizan temas comunes desde distintos ángulos. El volumen 1 y el volumen 2 incluyen estudios de casos de países latinoamericanos y europeos meridionales, respectivamente; algunos de esos estudios fueron preparados mientras se estaba produciendo el proceso de transición hacia la democracia o inmediatamente después de establecida; otros fueron escritos incluso antes de iniciarse tales procesos. Los hechos que tuvieron lugar en Uruguay y Turquía nos llevaron a incluir estos dos países en la muestra, en un estadio posterior del proyecto; en cuanto al capítulo sobre Italia, se refiere a un proceso de transición consumado más de treinta años atrás. A raíz de estas diferencias temporales, y de la demora que hubo en la publicación del volumen, los lectores deben estar advertidos de que no en todos los capítulos el análisis ha sido actualizado (hasta fines de 1984).

Aunque en otros volúmenes aparecen los tres compiladores por orden alfabético, hubo entre ellos, desde luego, una división preestablecida del trabajo. En el caso del volumen 1 la principal responsabilidad le incumbió a Philippe C. Schmitter; en el volumen 2, a Laurence Whitehead; y en el volumen 3, a Guillermo O'Donnell. Sin embargo, ésta ha sido en gran parte una empresa colectiva, y a los tres deben imputárseles sus méritos o desaciertos.

Capítulo 1

INTRODUCCION DE LA INCERTIDUMBRE

El presente volumen se ocupa de los procesos de transición que llevan a determinados regímenes autoritarios a "alguna otra cosa" incierta. Esa "otra cosa" puede ser la instauración de una democracia política o la restauración de una nueva forma, posiblemente más severa, de régimen autoritario. También puede haber simplemente un desenlace confuso, con la rotación en el poder de gobiernos sucesivos que no logran dar una solución perdurable o predecible al problema de la institucionalización del poder político. Estos procesos de transición pueden dar lugar, finalmente, a amplias y violentas confrontaciones, y desembocar, a la postre, en regímenes revolucionarios promotores de cambios que trascienden en mucho el ámbito político.

Quienes han contribuido a este proyecto abordaron sus respectivos cometidos con perspectivas que trasuntan sus propios valores y preocupaciones, así como las características, con frecuencia peculiares, de los países y problemas por ellos estudiados. Hemos respetado esta diversidad; más aun, la hemos juzgado conveniente y hemos tratado de obtener enseñanzas de ella; pero en nuestra coordinación del proyecto procuramos poner el acento en tres temas generales compartidos, que a nuestro juicio bastan para asegurar un grado de convergencia, tan razonable como el que permite la considerable variedad de material empírico y la escasez de pautas teóricas previas. No teníamos al principio, de esta prolongada empresa colectiva, ni tenemos al final de ella, una "teoría" para verificar o para aplicar a los estudios de casos y a los ensayos temáticos que aparecen en estos volúmenes.

El primer tema general compartido es de índole normativa, y se refiere a qué la instauración y eventual consolidación de una democracia

política constituye, per se, un objetivo deseable. Algunos autores han sido más sensibles que otros a las concesiones que esto puede implicar en términos de la pérdida o postergación de las oportunidades para una mayor justicia social e igualdad económica; pero todos han concordado en que la fijación de ciertas normas sobre una competencia política regular y formalizada merece la atención prioritaria de los estudiosos y de los profesionales.

El segundo tema, que en cierta medida es un corolario del primero, se refiere al esfuerzo de captar la extraordinaria incertidumbre del proceso de transición, con sus numerosas sorpresas y difíciles dilemas. Pocos períodos plantean opciones y responsabilidades éticas y políticas tan gravosas. Si alguna vez tuviéramos la temeridad de formular una teoría sobre tales procesos, tendría que ser un capítulo de una indagación mucho más amplia acerca del problema del cambio social "no del todo determinado", de las transformaciones en gran escala que se producen cuando no existen suficientes parámetros estructurales o de comportamiento que orienten y permitan vaticinar el desenlace. Una teoría de esa índole debería incluir elementos vinculados a los accidentes imprevisibles, las decisiones cruciales adoptadas a los apurones, contando con muy inadecuada información; debería referirse a los actores que enfrentan dilemas éticos y confusiones ideológicas irresolubles, y llegan a ciertos puntos de viraje dramático o los sobrepasan sin comprender su significación futura. En otras palabras, tendría que ser una teoría de la "anormalidad", en la cual habría tanta cabida para lo imprevisible y lo posible como para lo usual y lo probable. Además, la propia percepción de los actores acerca de esta anomalía que rodea al cambio de régimen es, en sí misma, un factor que afecta su eventual desenlace. En comparación con los períodos de "orden" característicos del apogeo de la dominación autoritaria, la incertidumbre y la falta de rumbo implícitas en los movimientos que procuran un alejamiento de tal estado crean la impresión de "desorden". Y algunos comparan nostálgicamente esta impresión con el pasado, soslayando (o lamentando) que la transición reaviva precisamente aquellas virtudes que el régimen anterior había suprimido: la creatividad, la esperanza, la expresión del propio ser, la solidaridad y la libertad.

El tercer tema se vincula estrechamente con el que acabamos de mencionar. Al estudiar un régimen político arraigado, es posible basarse en categorías económicas, sociales, culturales y partidarias comparativa-

mente estables, a fin de identificar, analizar y evaluar las identidades y estrategias de quienes defienden el statu quo y quienes luchan para reformarlo o transformarlo. Entendemos que esta "metodología de la ciencia normal" es inapropiada para abordar situaciones de rápido cambio, donde esos mismos parámetros de acción política se encuentran en transformación permanente. Y esto incluye los procesos de transición desde la dominación autoritaria. La expresión cada vez más libre de los intereses e ideales luego de la liberalización, las variantes y desplazamientos en la configuración del poder y de los beneficios dentro del régimen autoritario, así como el alto grado de indeterminación de las interacciones, estrategias y resultados, son (entre otras características que luego examinaremos) motivos decisivos, que nos hablan de la inadecuación de los conceptos y enfoques de la ciencia social "normal" para entender tales situaciones. En estos procesos de transición, en muchos casos y con referencia a muchos temas, es casi imposible especificar *ex ante* qué clases, sectores, instituciones y otros grupos adoptarán determinados roles, optarán por tales o cuales cuestiones o apoyarán una determinada alternativa. Más aun, casi todo lo que uno puede decir es que, en esos momentos y opciones cruciales de la transición, es probable que la mayoría de los actores "estándar" (si no todos) estén divididos y vacilantes en lo que concierne a sus intereses e ideales, y por ende sean incapaces de emprender una acción colectiva coherente. Es probable también que esos actores sufran cambios significativos al procurar responder al mudable contexto que les presentan la liberalización y la democratización.

Creemos, pues, que este tipo de situaciones deben analizarse con conceptos políticos singulares, por más que están vagamente delineados y sea difícil establecerlos con precisión. Esto no pretende ser un credo metodológico que abogue por el uso exclusivo de conceptos "estratégicos", que otorguen fuerte peso al cálculo político y a las reacciones inmediatas frente a los procesos en curso. Más bien lo que hemos intentado es crear herramientas conceptuales razonablemente adecuadas para abordar las opciones y procesos en los que toda premisa acerca de la relativa constancia y predictibilidad de los parámetros sociales, económicos e institucionales (y, por lo tanto, de su poder descriptivo y explicativo) resulta patentemente inadecuada.

Tampoco pretendemos negar el efecto causal que tienen a largo plazo los factores "estructurales" (incluidos los referidos a la macroeconomía,

la clase social y el sistema mundial). Repitamos esto, ya que no quisiéramos que se nos entendiera mal: ésta es nuestra manera de reconocer el alto grado de indeterminación presente en situaciones en que los sucesos inesperados (la "fortuna"), la información insuficiente, las decisiones audaces y apresuradas, la confusión en torno de los motivos e intereses, la plasticidad y aun la indefinición de las identidades políticas, así como el talento de determinados individuos (la "virtud"), son con frecuencia decisivos en la determinación de los desenlaces. No implica negar que los factores macroestructurales siguen "allí" presentes, como veremos en varios puntos de este volumen. En ciertas etapas de la transición, en relación con ciertas cuestiones y actores, esas amplias estructuras se interponen en la conducta de los grupos e individuos; pero aun esas mediaciones son más vagas y su repercusión es más indefinible que en circunstancias normales. Los cálculos políticos inmediatos, en los que aquí pondremos el acento, no pueden "deducirse" de tales estructuras ni pueden "imputarse" a ellas —salvo quizá como un acto de fe equivocado.

Los participantes en este proyecto coincidieron en sus comienzos en que la motivación que los guiaba (y que guía ahora la publicación de sus resultados) era de índole práctica tanto como intelectual. En este último sentido, el desafío consistía en indagar un tema tan interesante como poco explorado, aprovechando el generoso apoyo del Programa Latinoamericano del Centro Internacional Woodrow Wilson para Investigadores de la Smithsonian Institution, y la buena disposición (sin precedentes) que mostró esta entidad para reunir a un grupo de distinguidos estudiosos de Estados Unidos, Europa y América latina. Por el lado de la "praxis", creemos que al exponer el "estado de nuestra ignorancia" actual, enriqueciéndolo con nuestras reflexiones sobre problemas y opciones típicos y con algunas generalizaciones acerca de procesos típicos, brindamos un instrumento útil (fragmentos de un mapa más amplio) para todos aquellos que hoy o en el futuro quieren aventurarse por el incierto camino que lleva a la construcción de formas democráticas de organización política. Todos los que hemos participado en este proyecto confiamos en que al menos pueda contribuir a que los activistas y los estudiosos efectúen un análisis mejor informado y más discriminativo sobre las capacidades potenciales, dilemas y limitaciones que involucra el complicado proceso de derrumbe de la dominación autoritaria y su *posible* reemplazo por una democracia política.

Capítulo 2

DEFINICION DE ALGUNOS CONCEPTOS (Y EXPOSICION DE ALGUNAS PREMISAS)

Una de las principales dificultades que enfrentamos en nuestro esfuerzo colectivo fue crear un lenguaje común para la indagación entre estudiosos que tenían antecedentes bastante heterogéneos. Si bien no pretendemos haberlo resuelto por completo (muchos vocablos continúan siendo utilizados en forma diversa en los capítulos que componen estos volúmenes), los participantes acordaron la significación de ciertos conceptos claves, y al hacerlo expusieron algunas premisas comunes. Trataremos de rescatar esto en las páginas que siguen.

Transición

Entendemos por "transición" el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro¹. Si bien nosotros y nuestros colaboradores dedicamos alguna atención al período posterior (o sea, el de consolidación), generalmente nos detuvimos en el momento en que ya se había instalado un nuevo régimen, sea cual fuere su naturaleza o tipo. Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario (o el surgimiento de una alternativa revolucionaria.) Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente sino que, además, por lo general son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no sólo por

satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quiénes serán en el futuro los perdedores y los ganadores. En verdad, estas reglas emergentes definirán en gran medida los recursos que legítimamente pueden aplicarse en la arena política y los actores a los que se permitirá participar en ella.

Por otra parte, durante la transición, en la medida en que existen reglas y procedimientos efectivos, éstos suelen estar en manos de los gobernantes autoritarios. Estos gobernantes conservan un poder discrecional mayor o menor, según el caso y según la etapa en que se halle la transición, sobre los ordenamientos jurídicos y los derechos que en una democracia estable pueden ser confiablemente protegidos por la Constitución y por diversas instituciones independientes. La señal típica de que se ha iniciado una transición es que estos gobernantes autoritarios, por cualquier motivo, comienzan a modificar sus propias reglas con vistas a ofrecer mayores garantías para los derechos de los individuos y grupos.

Liberalización

Hemos denominado "liberalización" al proceso de redefinir y ampliar los derechos. Un índice del comienzo de la transición es que ella desencadena una serie de consecuencias, a menudo no deliberadas, que desempeñan un importante papel en determinar eventualmente los alcances y extensión de dicho proceso. Entendemos por liberalización el proceso que vuelve efectivos ciertos derechos, que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros. En el plano individual estas garantías incluyen los elementos clásicos de la tradición liberal: el hábeas corpus, la inviolabilidad de la correspondencia y de la vida privada en el hogar, el derecho de defenderse según el debido proceso y de acuerdo con las leyes preestablecidas, la libertad de palabra, de movimiento y de petición ante las autoridades, etc. En el plano de los grupos, abarcan la libertad para expresar colectivamente su discrepancia respecto de la política oficial sin sufrir castigo por ello, la falta de censura en los medios de comunicación y la libertad para asociarse voluntariamente con otros ciudadanos.

Aun admitiendo que esta complicada serie de garantías probablemente nunca es respetada de manera total e incondicional por las autori-

dades públicas de ningún país, y que su contenido es modificado con el curso del tiempo, el desplazamiento a lo largo de este derrotero, por esporádico e irregular que sea, constituye una variante importante respecto de las prácticas habituales de los regímenes autoritarios.

Como observa Adam Przeworski en su capítulo del volumen 3 de esta serie, dichos movimientos tienen por efecto reducir los costos reales y previstos de la expresión individual y de la acción colectiva. Esto, a su vez, tiene un efecto multiplicador. Una vez que algunos actores se han atrevido a ejercer públicamente tales derechos y no han sido castigados por ello, como lo fueron durante el apogeo del régimen autoritario, aumenta cada vez más la probabilidad de que otros se atrevan a hacer lo mismo. No parece haber una secuencia lógica o necesaria para el surgimiento de estos "espacios" para la acción liberalizada, si bien la recuperación de ciertos derechos individuales precede, por lo general, al otorgamiento de garantías a la acción colectiva. Tampoco son irreversibles los avances en estos dominios.

Por el contrario, una característica de esta primera etapa de la transición es que depende en forma precaria de las facultades del gobierno, que siguen siendo arbitrarias y caprichosas. No obstante, si estas prácticas liberalizadoras no constituyen una amenaza evidente e inmediata para el régimen, suelen acrecentarse, se institucionalizan y por lo tanto incrementan los costos efectivos y percibidos de su eventual anulación. Esto nos lleva al vínculo entre la liberalización y el tema que más nos preocupa en nuestro análisis, la democratización.

Democratización

El principio rector de la democracia es el de *ciudadanía*. Ello involucra tanto el *derecho* de ser tratado por otros seres humanos como igual con respecto a la formulación de opciones colectivas, como la *obligación* de quienes instrumentan dichas opciones de ser accesibles y responder por igual frente a todos los miembros del sistema político. A la inversa, este principio impone a los gobernados la *obligación* de respetar la legitimidad de las opciones resultantes de la deliberación entre iguales, y a los gobernantes, el *derecho* de actuar con autoridad (y aplicar medidas coactivas en caso de necesidad) a fin de promover la eficacia de esas opciones y proteger al sistema político de toda amenaza a su perduración.

Gran variedad de normas de decisión y de procedimientos participativos han pretendido encarnar este principio de ciudadanía. Las instituciones reales de la democracia han presentado considerables diferencias a lo largo del tiempo y en diversas organizaciones políticas. No hay un conjunto único de instituciones o normas específicas que por sí mismo defina a la democracia, ni siquiera algunas tan destacadas como el voto mayoritario, la representación territorial, la soberanía legislativa o la elección de un poder ejecutivo por el voto popular. De hecho, muchas instituciones que hoy se consideran singularmente democráticas se establecieron en un comienzo con propósitos muy distintos y sólo luego fueron incorporadas dentro de la definición global de democracia (p. ej., los parlamentos, partidos, gobiernos mixtos, grupos de intereses, acuerdos consociativos, etc.). La forma específica que adopte la democracia en un determinado país es contingente, aunque a raíz de la existencia de ciertos "modelos" prominentes y de la difusión internacional, es probable que los actores contemporáneos coincidan en torno de ciertos "procedimientos mínimos" como elementos necesarios de la democracia política. El voto secreto, el sufragio universal de los adultos, la realización de elecciones en forma periódica, la competencia libre de los partidos, el reconocimiento de las asociaciones y el acceso a ellas, así como la rendición de cuentas del poder ejecutivo, parecen formar parte de un consenso de esa índole en el mundo actual. Por otro lado, hay instituciones que podrían considerarse menos esenciales, o ampliaciones experimentales del principio de ciudadanía en democracias más avanzadas o "completas", como la responsabilidad administrativa, la revisión de los procesos judiciales, el financiamiento público de los partidos, el acceso irrestricto a la información, la limitación de los mandatos sucesivos, las medidas adoptadas para mantener padrones permanentes o para emitir el sufragio por correspondencia, la obligatoriedad del voto, etc.

Así pues, la democratización está referida a aquellos procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios (p. ej., el control coactivo, la tradición social, el juicio de los especialistas o las prácticas administrativas), o bien ampliadas de modo de incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones (p. ej., las personas que no pagan impuestos, los analfabetos, las mujeres, los jóvenes, las minorías étnicas y los residentes extranjeros) o para abarcar problemas e

instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana (p. ej., organismos del Estado o militares, organizaciones partidarias, asociaciones de intereses particulares, empresas productivas, entidades educativas, etc.).

Como ocurre durante la liberalización, estos procesos no parecen seguir una secuencia lógica, aunque pueden discernirse ciertas pautas regionales y temporales. Tampoco es irreversible la democratización; en verdad, todos los países a que se ha hecho referencia en estos volúmenes han gozado en el pasado de algunas de estas normas y procedimientos, de modo tal que su recuperación suele ser una meta importante, tanto como su extensión y expansión.

Apuntes sobre la interacción entre liberalización y democratización

Tal como las hemos definido, la liberalización y la democratización no son sinónimos, aunque ha habido entre ambas una estrecha relación histórica. Sin las garantías de libertad individual y colectiva que entraña la primera, la segunda corre el riesgo de degenerar en un mero formalismo (a saber, las llamadas "democracias populares"). Por otra parte, si no hay responsabilidad ante las masas e institucionalización de los grupos minoritarios en el segundo caso, la liberalización puede ser fácilmente manipulada y retaceada según la conveniencia de los gobernantes. Empero, en el curso de la transición ambas pueden no darse simultáneamente. Los gobernantes autoritarios pueden tolerar y hasta promover la liberalización en la creencia de que, al abrir ciertos espacios para la acción individual y colectiva, pueden aliviar diversas presiones y obtener información y apoyo necesarios sin alterar la estructura de autoridad, o sea, sin tener que dar cuenta a la ciudadanía de sus acciones o someter al resultado de elecciones libres y competitivas su pretensión a gobernar; en la bibliografía, a veces a esta forma de gobierno se le ha dado el rótulo eufemístico de "democracia tutelar". En nuestros análisis nos hemos referido a tales casos como "autoritarismo liberalizado" o "dictablanda". A la inversa, una vez iniciada la democratización, si sus defensores moderados temen la expansión excesiva de este proceso o quieren mantener las cuestiones polémicas fuera de la agenda

de la deliberación colectiva, bien pueden auspiciar que se sigan imponiendo las antiguas restricciones a la libertad de individuos o grupos (o se creen otras nuevas), a quienes estiman poco preparados para gozar plenamente del status de ciudadanos, o suficientemente peligrosos. Para estos casos hemos acuñado la expresión "democracia limitada" o "democradura". Basándonos en estas distinciones, aventuramos las generalizaciones siguientes:

1. La liberalización es una cuestión de grado, aunque en términos estrictos no puede medírsela de acuerdo con una escala común para todos los casos. Puede ser más o menos avanzada según los alcances de las garantías que brinda y según el grado en que las personas y grupos pueden obtener una rápida y eficaz protección contra eventuales transgresiones.

2. También la democratización admite gradaciones, aunque nuevamente nos resulta difícil especificar, fuera de los diversos contextos nacionales y épocas, qué reglas y procedimientos son más o menos democráticos. Empero, en la creación de una democracia política (o sea, la que limita la aplicación del principio de ciudadanía a las instituciones públicas de gobierno), hay dos dimensiones que parecen importar particularmente. Una de ellas está referida a las condiciones que restringen la competencia partidaria y las opciones electorales —p. ej., la proscripción de ciertos partidos políticos o corrientes ideológicas, la fijación prohibitiva de altos umbrales para su formación, la restricción de las candidaturas admisibles, la manipulación fraudulenta de las jurisdicciones electorales y la representación exagerada de ciertos distritos e intereses, y/o la limitación de los medios financieros que se otorgan a los partidos. La otra dimensión tiene que ver con la creación eventual de una "segunda franja" de mecanismos de consulta y decisión, más o menos explícitamente destinados a eludir la responsabilidad frente a los representantes elegidos por el pueblo, colocando fuera de su alcance algunas cuestiones (p. ej., creando organismos paraestatales autónomos, asambleas corporativas y/o acuerdos consociativos). La democracia misma puede ser una cuestión de principio, pero la democratización implica llevarlos a la práctica mediante normas y procedimientos concretos y detallados, cuyos efectos a menudo trascienden su significación en apariencia microscópica.

3. Puede haber liberalización sin democratización.² Es posible que se otorguen garantías fundamentales y a la vez se impida a los individuos o grupos participar en elecciones libres; dar a conocer su opinión acerca de las medidas oficiales y/o ejercer los derechos que harían a los gobernantes razonablemente responsables hacia ellos. Esto suele justificarse sobre la base de que los sujetos "inmaduros" necesitan una tutela antes de poder ejercer plenamente sus responsabilidades ciudadanas. No obstante, los casos estudiados en estos volúmenes sugieren que una vez concedidos algunos derechos individuales y colectivos, cada vez se vuelve más difícil justificar que se los sustraiga a otros. Por lo demás, a medida que avanza la liberalización, también se intensifican las demandas de democratización. Una de las principales incertidumbres de la transición es si estas demandas serán lo bastante fuertes como para generar dicho cambio, pero no tanto (o no tan prematuras, en lo que respecta al campo de fuerzas existente en un momento cualquiera de la transición) como para provocar una regresión autoritaria.

4. En todas las experiencias examinadas, el logro de la democracia política fue precedida por una liberalización significativa, aunque inestable. Por cierto, en algunos casos (Portugal y Grecia) la transición fue tan rápida que aquella y ésta resultaron casi contemporáneas; pero aun así, importantes derechos individuales y colectivos se efectivizaron antes de convocar a elecciones libres, organizar una efectiva representación de los intereses y someter la autoridad del poder ejecutivo al discernimiento popular. Por lo tanto parece útil conceptualizar la transición global como una suerte de "doble corriente" en que estos dos subprocesos interactúan a lo largo del tiempo, cada uno con sus propias vacilaciones y reversiones, y con motivaciones y bases políticas superpuestas. Si el desenlace es favorable (o sea, en caso de llegar a establecer una democracia política viable), sin duda ambos quedan ligados entre sí.

5. Si la liberalización es el inicio del proceso de transición, podemos localizar el *terminus ad quo* de nuestra indagación en el momento en que los gobernantes autoritarios (o, con mayor frecuencia, alguna fracción de ellos) anuncian su propósito de ampliar en grado significativo la esfera de los derechos individuales y colectivos que gozarán de protección... y sus declaraciones resultan creíbles para la población. Con anterioridad,

puede haber un cierto grado de liberalización de facto, especialmente contrapuesta a los "excesos" arbitrarios que suelen caracterizar en lo inmediato a una toma autoritaria del poder, pero es probable que esto sea función de las circunstancias, de la falta de cuidado o lisa y llanamente del cansancio de los agentes represivos. Lo que importa no es meramente que los gobernantes expresen su conciencia subjetiva en cuanto a que algo debe cambiar (a menudo con una coda a lo Lampedusa: "para que todo siga igual..."), sino la forma en que este anuncio es recibido por otros. Dicho de otra manera, el propósito liberalizador debe ser lo suficientemente creíble como para provocar un cambio en la estrategia de los demás actores. Esto permite excluir de la problemática de la transición aquellas medidas adoptadas por los gobernantes autoritarios ya sea para ratificar al régimen o para transformar sólo algunas de sus características, por más que adopten la forma de una "consulta popular". Un ejemplo es el plebiscito propuesto por Pinochet en Chile en 1980; aunque esta estrategia puede tener resultados contrarios a los fines perseguidos, como ocurrió con el plebiscito llevado a cabo en Uruguay y, de un modo algo diferente, con la sorpresa electoral de 1974 en Brasil. Este criterio también nos permite identificar las transiciones abortadas, en las cuales la proclamada intención de proteger ciertos derechos es, o bien negada luego por sus propios propugnadores, o bien anulada por otras facciones rivales dentro del régimen.

6. Una de las premisas de esta manera de concebir la transición es que es posible y conveniente que la democracia política se alcance sin una movilización violenta y sin una discontinuidad espectacular. Virtualmente siempre está presente la amenaza de violencia, y hay frecuentes protestas, huelgas y manifestaciones; pero una vez que se adopta la "vía revolucionaria" o que la violencia se difunde y se vuelve recurrente, las perspectivas favorables a la democracia política se reducen de manera drástica. Si empleamos las expresiones sugeridas por Schmitter en su ensayo inicial para la instauración y consolidación de la democracia, parece más propicia una "transferencia de poder", en que los gobernantes trasladan el control del Estado a alguna facción de sus partidarios, o una "entrega del poder", en la cual negocian la transición con algunos opositores no maximalistas, que un "derrocamiento de los que ocupan el poder" a manos de antagonistas implacables.³ En la mayoría de los casos que

aquí estudiamos, este último esquema resultaba simplemente imposible, a despecho de los ocasionales actos de terrorismo e insurrección armada, dada la capacidad militar de que gozaban los gobernantes y la renuencia de la población a apoyar una aventura tan costosa e incierta. Nicaragua fue la excepción entre todos los casos debatidos en nuestra conferencia de 1980, donde Richard Fagen sugirió los motivos por los cuales el régimen de Somoza no dejaba virtualmente ninguna otra alternativa para su transformación.⁴ El capítulo dedicado a Gianfranco Pasquino a Italia a fines de la Segunda Guerra Mundial muestra que, aun en un caso en que se produjo una insurrección armada cuyos partidarios controlaban porciones sustanciales del país, la decisión de no ir más allá (la famosa "Svolta di Salerno" de Togliatti) introdujo una diferencia decisiva en dicha transición.

Socialización

El advenimiento de la democracia política es el *terminus ad quem* predilecto de nuestros esfuerzos interpretativos, pero no es el fin de las luchas en torno de la forma y fines de la política. Como aduce Przeworski en su capítulo, la democracia institucionaliza la incertidumbre no sólo con respecto a las personas y grupos que ocuparán posiciones de autoridad, sino también con respecto a las aplicaciones que eventualmente se dará a ésta. En cierto sentido, la transición hacia una democracia política marca la posibilidad —pero de ningún modo la inevitabilidad— de otra transición, ya que el principio del tratamiento equitativo de los ciudadanos en las cuestiones que afectan las opciones colectivas no conoce límites intrínsecos, salvo aquellos fijados en un momento dado por la tradición, los saberes heredados, los convenios explícitos o la existencia de un poder contrarrestante. Tocqueville fue, quizás, el primero en captar las poderosas implicaciones de este hecho, y en vislumbrar la posibilidad de que una vez aplicado a los procedimientos del gobierno público, podría luego también extenderse en dos direcciones: 1) para abarcar otras instituciones sociales "privadas"; 2) para demandar el logro no sólo de una igualdad meramente formal de oportunidades, sino también de una igualdad sustantiva en los beneficios.

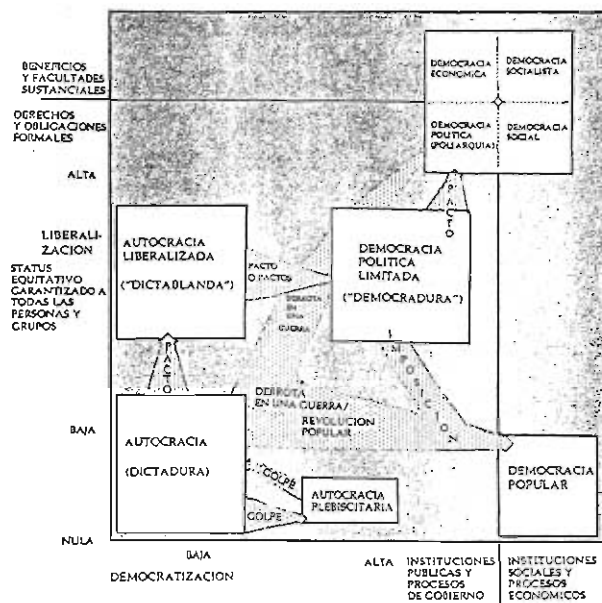
A riesgo de que este término se confunda con otros de sus usos en las

ciencias sociales, hemos denominado "socialización" a esta "segunda" transición. También ella involucra una doble corriente, es decir, dos procesos independientes pero interrelacionados. Uno de ellos, que algunos rotulan "democracia social", consiste en convertir en ciudadanos —vale decir, en actores dotados de iguales derechos y obligaciones para decidir qué acciones deben emprender las correspondientes instituciones— a los obreros en las fábricas, los estudiantes en las escuelas y universidades, los miembros de asociaciones de intereses, los adeptos de los partidos políticos, los beneficiarios de las prestaciones estatales, y aun los creyentes de las diversas iglesias, los consumidores, la clientela de los profesionales, los pacientes en los hospitales, los usuarios de parques públicos, los hijos en las familias, etc., *ad infinitum*. El otro proceso, que a veces se asocia a la expresión "democracia económica", se refiere al suministro de iguales beneficios a la población a partir de los bienes y servicios generados por la sociedad: ingresos monetarios, bienes materiales, educación, salud, vivienda, información, tiempo de ocio, y aun autonomía, prestigio, respeto y posibilidades para la autorrealización. La presencia o logro simultáneo de ambas cosas es lo que aquí llamamos "socialización", la cual continúa siendo una enorme esperanza para muchos actores. Que estos procesos sean, o puedan llegar a ser, compatibles entre sí —que una participación equitativa en las unidades de acción social entrañe una distribución equitativa de los beneficios obtenidos a partir de las elecciones colectivas, y viceversa— es, sin duda, una de las grandes preguntas sin respuesta que nos plantea nuestra época. Ciertamente, tanto la experiencia del moderno "Estado asistencial" (*welfare state*) como la del "socialismo real vigente" muestran que una mayor igualdad en el suministro público de servicios y en la disponibilidad de bienes no siempre fomenta una mayor participación ciudadana —y aun conduce en algunos casos a la pasividad de los beneficiarios, a la creación de estructuras clientelistas, y a la dependencia respecto de los expertos y administradores—. A la inversa, un alto grado de participación en ciertas instituciones (a través de mecanismos tales como los consejos obreros y los foros corporativos) puede aumentar, en lugar de disminuir, la desigualdad general en los beneficios obtenidos, en la medida en que cada sector o unidad procura un rendimiento máximo para sí y traslada el costo a los demás.

Para nuestros fines, el objetivo persistente (aunque remoto) de la so-

cialización tiene doble importancia. Por un lado, el logro de una combinación relativamente estable de liberalización y democratización (lo que Robert Dahl ha llamado "poliarquía")⁵ puede tener como efecto el congelamiento de los acuerdos sociales y económicos existentes. Esto es evidentemente lo que ocurre cuando la base del compromiso descansa en el mutuo reconocimiento de la proporción del ingreso y los derechos de propiedad que a cada uno le corresponden. Por otra parte, la aspiración al socialismo lleva a algunos a esperar que la transición desde la dominación autoritaria conducirá, en un lapso comparativamente breve, a la obtención de amplios y sustanciales beneficios para todos y la abolición de los acuerdos no democráticos que aún persistan en las entidades privadas y semipúblicas. En el mundo contemporáneo, estas dos transiciones (hacia la democracia política y hacia el socialismo) se hallan simultáneamente en el orden del día. Siempre habrá "sectores radicalizados" que aboguen por la conveniencia de saltar a la última de estas fases sin detenerse en la primera, así como "reaccionarios" que aduzcan que, si la sociedad transita hacia la primera, se deslizará inevitablemente por una pendiente que la llevará a la segunda.

Dentro de este contexto, todo lo que podemos hacer es reafirmar nuestra presunción previa de que la democracia política es, per se, una meta digna de alcanzarse, aun a expensas de renunciar a caminos alternativos que parecerían prometer beneficios más inmediatos en términos de socialización. No sólo la probabilidad de éxito de estos últimos es mucho menor, y mucho mayor la de que promuevan una regresión autoritaria, sino que además emprender dichos caminos parecería exigir, al menos en el ínterin, la instauración de un régimen autoritario popular que difícilmente habrá de respetar las garantías de la liberalización o los procedimientos de la democracia política. Aun dejando de lado la previsible reacción de los poderes externos frente a los países que adoptaran ese camino (véanse al respecto los argumentos formulados por Laurence Whitehead en el capítulo 1 del volumen 3 de esta serie, así como las acciones emprendidas en la actualidad por Estados Unidos para "desestabilizar" la revolución nicaragüense), no es en modo alguno claro que esa "vía revolucionaria" tenga a largo plazo más éxito que un cambio procesado de manera gradual y consensual, con vistas a volver compatible la socialización con los valores que encarnan la liberalización y la democracia política.



Para mayor facilidad del lector, hemos procurado presentar gráficamente en la figura 2.1 el "espacio propio" que involucra la interacción entre la liberalización y la democratización, así como su posible reemplazo por la socialización. El área que más nos interesa en este volumen está limitada, en la dimensión vertical, por los derechos y obligaciones individuales y colectivos, y en la horizontal, por las instituciones públicas y los procesos de gobierno. Dentro de esa área, podemos identificar dos configuraciones de regímenes intermedios (la "dictablanda" y la "democradura") y varios caminos de transición (que implican la derrota en una guerra, una revolución producida desde abajo o desde afuera, o la negociación a través de pactos sucesivos), todo lo cual se analiza en los capítulos subsiguientes de este libro.

Capítulo 3

APERTURA (Y SOCAVAMIENTO) DE LOS REGIMENES AUTORITARIOS

El problema de la legitimación

En el período interbélico, los gobernantes autoritarios podían aspirar a legitimar su gobierno mediante alguna combinación de las imágenes movilizadoras del fascismo y referencias a formas más tradicionales de corporativismo. Estos regímenes podían presentarse —y de hecho lo hicieron— como soluciones de largo plazo para los problemas de orden político y como la mejor modalidad posible de gobierno para sus respectivas sociedades —en particular en comparación con las democracias parlamentarias, impotentes y divididas, que regían en otros lugares de Europa, y con el régimen prepotente y monolítico de la Unión Soviética—. Los gobernantes autoritarios que surgieron luego de 1945 no han podido basarse en una posibilidad de esta índole. Este es su talón de Aquiles y explica su esquizofrenia ideológica: son regímenes que practican la dictadura y la represión en el presente al par que prometen la democracia y la libertad para el futuro. Así, pueden justificarse políticamente sólo como poderes de transición, mientras tratan de desviar la atención hacia sus realizaciones sustantivas inmediatas, que en el caso típico comprenden el logro de la "paz social" o del desarrollo económico.

Los intentos (con frecuencia aleatorios) de estos regímenes por institucionalizarse chocan con los límites que les impone su propio discurso, límites que en parte vienen fijados por el "mercado de ideas" del mundo contemporáneo y también por las aspiraciones permanentes de sus gobernados. Todo esto implica que la dominación política legítima sólo puede

ser expresión de la soberanía popular o, en casos excepcionales, derivar de un mandato revolucionario en favor de una drástica transformación social. En tales circunstancias, la habitual racha de producción de decretos y de leyes, así como la expansión burocrática, de los regímenes autoritarios, aunque incrementen su capacidad de control (y de represión) en lo inmediato, no es probable que sean consideradas como disposiciones permanentes ni siquiera por los actores sociales cooptados y beneficiados por esos regímenes. En cuanto a los sectores de la población excluidos de estas maniobras y víctimas de ellas, la marca esquizofrénica del régimen les abre un espacio ideológico dentro del cual pueden expresar lo que suele convertirse en su demanda fundamental: la destitución del régimen autoritario y su reemplazo por otro democrático.

Los "duros" y los "blandos"

En este marco debemos analizar las relaciones entre dos grupos que característicamente se presentan en estos regímenes: según la terminología empleada por O'Donnell en el ensayo original que dio lugar a este proyecto, son los "duros" y los "blandos".¹ Los primeros son aquellos que, contra el consenso prevaleciente en este período de la historia mundial, suponen que la perpetuación de un régimen autoritario es no sólo posible sino deseable, cuando no rechazan lisa y llanamente todas las formas democráticas, asumiendo una fachada detrás de la cual puedan mantener incólume la naturaleza jerárquica y autoritaria de su poder. Habitualmente hay varias facciones entre los "duros". Algunos adoptan esta posición por motivos oportunistas, indiferentes a todo proyecto político de largo alcance y preocupados sólo por su propia supervivencia en los cargos y su reparto de los despojos. Si éstos fueran los únicos "duros", la tarea de la transición consistiría en gran medida en determinar el costo que implica ganar su adhesión en el momento adecuado; pero hay un núcleo central de los "duros" formado por aquellos que rechazan en forma visceral al "cáncer" y los "desórdenes" de la democracia, y creen que su misión consiste en eliminar toda huella de dichas patologías en la vida política. Una vez iniciada la transición, y aun después de haber sido establecida la democracia política, es probable que este núcleo de autoritarios incondicionales siga constituyendo la fuente contumaz de los intentos de golpe de Estado y de las conspiraciones.

En cuanto a los "blandos", en la primera fase del régimen autoritario, la fase "reactiva",² tal vez sea imposible distinguirlos de los "duros". Al igual que éstos, estarán dispuestos a recurrir a la represión y tolerarán las arbitrariedades del ministerio o del organismo de seguridad correspondiente. Lo que los convierte en "blandos" es su creciente conciencia de que el régimen que contribuyeron a implantar, y en el cual por lo común ocupan cargos importantes, tendrá que recurrir en un futuro previsible a algún grado o forma de legitimación electoral. A esto los "blandos" añaden que, para que su legitimación sea a la larga factible, el régimen no puede esperar demasiado sin volver a conceder ciertas libertades, por lo menos en una medida aceptable a los sectores moderados de la oposición interna y de la opinión pública internacional.

Sin embargo, el ritmo de las primeras tentativas serias de liberalización plantea una paradoja típica, que reduce en gran medida las perspectivas de los que gobiernan durante la transición. Las ocasiones más favorables para intentar la liberalización sobrevienen en períodos en que se reconoce ampliamente el éxito del régimen autoritario, incluidos sus grandes logros económicos coyunturales, y en que los "blandos" confían en que la eficacia del régimen se traducirá, en el curso de la transición, en apoyo popular. Pero en estos períodos es probable que los "blandos" encuentren menos adhesión para sus metas, e incluso que ellos mismos estén poco convencidos de ellas. Si las cosas marchan bien, y no se vislumbran crisis o desafíos importantes, ¿por qué implantar cambios que, de modo inevitable, incorporarán nuevos actores e incertidumbres, por más que el régimen controle estrictamente la liberalización? ¿Por qué arriesgar los "logros del régimen" en aras de las borrosas ventajas de largo plazo que defienden los "blandos"? Este es el argumento típico a que recurren los "duros", los tecnócratas y muchos otros que prefieren seguir gozando de los beneficios de un régimen autoritario inmovible en contra de los "blandos" —si es que éstos se atreven a expresar en alguna medida sus opiniones ante interlocutores que les son tan poco propicios—. Así, estos regímenes pierden su mejor oportunidad para la liberalización en aquellas condiciones que maximizarían sus posibilidades de ejercer un control estrecho y permanente durante la transición. Desde luego, ha habido regímenes autoritarios (como el de la Argentina entre 1976 y 1983) que difícilmente podían perder dicha oportunidad, ya que a lo largo de todo su ciclo tuvieron muy pocos "éxitos"; pero aun estos regímenes sólo inten-

taron la liberalización cuando ya estaban sufriendo alguna crisis seria, percibida por, al menos, algunos de los gobernantes y, lo que es más importante, por todos los opositores.³

Sea como fuere, las innovaciones que en un comienzo introduce el régimen al intentar la liberalización rara vez van más allá de consultas muy controladas (y con frecuencia indirectas) y de la restitución de algunos derechos individuales (que no se hacen extensivos a los grupos sociales ni a los partidos de la oposición). Pero aun en esas limitadas condiciones, los "blandos" se distinguen de los "duros" proclamando que algún tipo de democracia es el desenlace necesario del episodio autoritario que "desgraciadamente" debieron imponer. En el vocabulario del ensayo original de Schmitter, comienzan a aceptar la "prescindibilidad" del régimen y sus gobernantes. Pero al igual que los "duros", los "blandos" también están compuestos de diversas corrientes. Algunos ya obtuvieron del régimen autoritario lo que querían y están dispuestos a retirarse, para disfrutar de algunas satisfacciones personales; otros quieren que la transición se detenga en una liberalización limitada que proteja sus cargos o su acceso privilegiado a la autoridad; y aun otros aspiran a posiciones electivas en el régimen emergente, y están listos para asumir los riesgos que conlleva recorrer de vuelta el camino hacia la democracia política.

De este modo, las distintas orientaciones respecto del orden y el tiempo políticos tienen una sutil, pero no desdeñable, importancia, incluso antes de que se inicie la transición. Además, las motivaciones y circunstancias por las cuales un régimen autoritario llegó al poder pueden tener un efecto duradero en su eventual desenlace. Los "duros" suelen gravitar más en las fases iniciales, sobre todo si las amenazas y la crisis anterior fueron muy severas.⁴ Esto entraña la tendencia a un uso mayor y más sistemático de la represión, y la probabilidad de que se hagan esfuerzos más amplios para erradicar las instituciones propias de las experiencias democráticas anteriores. No obstante, aun en un contexto desfavorable como éste, los "blandos" terminan reconociendo que en algún momento futuro será indispensable alguna especie de "apertura" política. En ese momento se tendrá que permitir que reingresen a la arena política algunos actores excluidos (aunque se proscriba a los "extremistas" y a los "intransigentes"), y esto será tanto más difícil de lograr cuanto más dura haya sido la represión y la violación de los derechos. Por consiguiente,

incluso en los momentos en que el discurso del régimen parece más monolítico y cohesivo, es probable que ya hayan aparecido elementos diferenciadores, emitiendo ambiguas señales hacia los aliados potenciales y los opositores reales.

El contexto de las aperturas transicionales

Según han puntualizado Philippe Schmitter, Laurence Whitehead y otros, el marco más frecuente dentro del cual ha tenido lugar, en las últimas décadas, una transición desde la dominación autoritaria ha sido la derrota militar en un conflicto internacional. Por otra parte, el factor que tuvo más probabilidades de asegurar un desenlace democrático de la transición fue la ocupación del país por una potencia extranjera que era, a su vez, una democracia política.⁵ En cambio, y a despecho del fiasco griego en Chipre y de la sorpresa de la guerra de las Malvinas, una providencial derrota militar parecía una causa improbable en los casos que aquí nos interesan. Italia fue una excepción, y Gianfranco Pasquino muestra que allí cumplieron un papel decisivo la invasión aliada y la ocupación subsiguiente del país. También Portugal representó una excepción parcial, por cuanto el inminente derrumbe de sus pretensiones colonialistas fue un factor preponderante en la caída del régimen autoritario; pero aun allí (según nos indica el capítulo de Kenneth Maxwell), los conflictos y motivaciones internos constituyeron elementos importantes en la incapacidad del régimen para defenderse frente a lo que, después de todo, no fue al comienzo sino un golpe militar llevado a cabo por un pequeño grupo de oficiales jóvenes.

En todos los demás casos, las razones para iniciar la transición derivan fundamentalmente de factores internos. Desde luego, las restricciones ideológicas en el plano internacional tienen algún efecto sobre las percepciones de los actores acerca de la viabilidad a largo plazo de un régimen dado, y la repercusión negativa de un vuelco desfavorable de la economía internacional puede acelerar las cosas. Sin embargo, parece fútil investigar cuál es el factor o contexto internacional que puede instar con seguridad a los gobernantes autoritarios a experimentar con la liberalización, y mucho menos cuáles son los capaces de provocar un predecible derrumbe de sus gobiernos. Aun teniendo en cuenta el efecto de frac-

sos militares como los de la Argentina en las Malvinas o Grecia en Chipre, es más exacto interpretarlos como el resultado de un régimen que, tambaleante y estancado, emprendía una "fuga anticipada" (*fuite en avant*), y no como la causa de que el régimen hubiera llegado a ese callejón sin salida.

En este sentido, nuestras indagaciones adoptan un cariz algo distinto de aquellas que han procurado explicar el advenimiento de los propios regímenes autoritarios cuyo derrumbe (real o potencial) ha sido objeto de nuestro interés. Esto es algo irónico, dado que varios de los participantes en nuestro proyecto (incluido uno de los coautores de este volumen) fueron protagonistas activos en las investigaciones y debates generados por el intento de dar cuenta del surgimiento de esos regímenes autoritarios.⁶ Tal vez esto sea una señal de flexibilidad intelectual, o tal vez de confusión teórica; pero a nuestro entender, es básicamente el reconocimiento de que los procesos políticos y sociales no son ni simétricos ni reversibles. Los factores que producen una democracia no son los inversos de los que producen un régimen autoritario; y lo mismo puede aseverarse en cuanto a la consolidación exitosa de cada uno de estos regímenes. Habitualmente las democracias políticas son generadas por conspiraciones que involucran a unos pocos actores (aunque en etapas por lo general posteriores éstos obtengan apoyo masivo para sus esfuerzos) y esto puede conceder especial gravitación a las manipulaciones y especulaciones externas. La liberalización y eventual democratización de los regímenes autoritarios puede tener su aspecto conspirativo, pero también implica, como veremos, un elemento decisivo de movilización y organización de gran cantidad de individuos, con lo cual se atenúa el papel de los factores externos.

Pero el motivo principal de esta asimetría proviene de los temas y premisas que formulamos al comienzo de este volumen, o sea, el alto grado de indeterminación de la acción social y política y la extraordinaria libertad de que puede gozar la acción colectiva, y aun individual, en determinadas coyunturas trascendentales de la transición. La esperanza, las nuevas oportunidades y opciones, la incorporación de nuevos actores, la conformación y renovación de las identidades políticas, la inventiva: todas éstas y muchas otras características del sistema político imperante durante la transición presentan agudo contraste con la modalidad y tono de la política en los períodos que preceden a la quiebra de los

regímenes democráticos. Uno de los argumentos básicos (con el cual coincidimos) de la obra de Juan Linz y Alfred Stepan a la que acabamos de hacer implícita referencia,⁷ es que ninguna de estas rupturas del orden democrático era fatal, vale decir, que podrían haber sido evitadas si se hubieran adoptado decisiones estratégicas, y en especial si no se hubieran cometido ciertos errores garrafales. Esto, empero, no contradice el hecho de que ciertos personajes decisivos del período de ruptura parecen, en retrospectiva, como los actores de una tragedia griega, anticipar su destino pero cumplirlo hasta su amargo final, impotentes ya sea para modificar sus solidaridades, alianzas y estilos de conducta, o para controlar los factores internacionales, macroeconómicos, macrosociales e institucionales que llevaron a dicha ruptura. En contraste con ello, las incertidumbres, la carencia de información y los riesgos propios de la transición posterior a la dominación autoritaria tienen como contrapartida un contexto de opciones crecientes (aunque inciertas), de esperanzas difundidas (aunque a menudo exageradas), de innumerables experimentos tendientes a la ampliación de la arena política (aunque rara vez terminen siendo institucionalizados)⁸, y múltiples niveles de participación social. Lo que los actores hacen y no hacen parece mucho menos determinado rigidamente por los factores estructurales "macro" durante las transiciones aquí estudiadas, que durante el quebrantamiento de los regímenes democráticos. La desolada impotencia de la mayoría de los actores políticos democráticos en este último caso contrasta agudamente con lo que da su tono característico a muchos momentos de la transición: ese sentimiento exaltado (aunque normalmente muy exagerado) de que el futuro permanece abierto y de que los ideales y decisiones cuentan en igual medida que los intereses creados y las estructuras. Esta fuerte creencia puede incluso constituir por sí misma un factor poderoso, a corto y mediano plazo, para reforzar el alto grado de indeterminación estructural que singulariza dichos momentos.

Dejando de lado estas especulaciones, volvamos a nuestra afirmación de que los factores internos desempeñan un papel predominante en la transición. Más precisamente, aseveramos que no hay ninguna transición cuyo comienzo no sea consecuencia, directa o indirecta, de divisiones importantes dentro del propio régimen autoritario, principalmente las fluctuantes divisiones que separan a los "duros" de los "blandos". Brasil y España son ejemplos de una causalidad directa de esa índole. En esos

dos países, la decisión de liberalizar fue adoptada por elementos predominantes de la alta jerarquía del régimen gobernante frente a una oposición débil e inorgánica. Portugal ofrece una leve variante de este esquema, por cuanto los "propugnadores de la apertura" procedían del escalafón medio de los militares, urgidos por la espontánea movilización popular subsiguiente no sólo a liberalizar, sino a democratizar. En Grecia, Perú y la Argentina alrededor de 1970, la presencia de poderosas fuerzas opositoras en la población civil influyó mucho en la "decisión de efectuar la apertura". De todas maneras, debieron producirse varios golpes y purgas en el gobierno y en las fuerzas armadas antes de que los "blandos" adquirieran suficiente control de los cargos oficiales y militares como para instrumentar dicha decisión.

El momento elegido para la apertura hacia la liberalización tampoco puede correlacionarse de manera predecible con el desempeño de los gobernantes autoritarios en lo tocante a la satisfacción de las metas socioeconómicas. Tanto un relativo éxito como un relativo fracaso han caracterizado estos momentos, si bien es cierto que los estándares siguen siendo altamente subjetivos, y es probable que las evaluaciones de quienes estuvieron dentro y fuera del régimen difieran. La mayoría de los casos se encuentran en algún punto intermedio, pero es interesante contrastar lo ocurrido en Brasil y España, por un lado, con lo ocurrido en Perú, Grecia y la Argentina, por el otro. En estos últimos países, no sólo los opositores sino la mayoría de los integrantes mismos del régimen llegaron a la conclusión de que la experiencia autoritaria era un resonante fracaso, aun medida por los propios patrones fijados por el régimen. Los opositores se vieron estimulados a actuar a raíz de ese evidente fracaso. Los grupos gobernantes, incluidas las fuerzas armadas, fueron perdiendo cada vez más la confianza en su propia capacidad y se vieron hondamente fragmentados por sus recriminaciones mutuas acerca de quién era el responsable del fracaso. Los mediadores ya no estaban dispuestos a arbitrar en las discrepancias para mantener unidas las coaliciones. Frente a esto, los gobernantes autoritarios buscaron una rápida "salida política", lo cual dio amplia cabida a los "blandos", para quienes parecía menos riesgoso lanzar al país hacia la liberalización y aun la democratización, que continuar batallando inflexible e ineficazmente contra una creciente marejada opositora, alimentada por las decepciones en las filas del régimen.

En contraste con ello, los regímenes autoritarios que habían tenido un relativo éxito y que enfrentaron una oposición menos activa y agresiva optaron por la transición con mayor grado de autoconfianza. Seguros de que reunirían una cómoda mayoría, procuraron mediante una corroboración electoral la legitimación popular de lo que siempre fue el problema del manejo interno más sensible para todo gobernante autoritario, a saber: la sucesión de las máximas autoridades del poder ejecutivo.³ Además, esperaban ser vistos con buenos ojos por la opinión pública internacional si se atenían a sus declaraciones originales de preparar al país para un retorno a la democracia. Ciertamente es que, como ya apuntamos, dichas decisiones suelen disfrazar importantes y crecientes tensiones dentro de la coalición gobernante, según muestran los capítulos de Luciano Martins y Fernando H. Cardoso con respecto a Brasil, prácticamente desde los comienzos del régimen. No sólo algunos militares brasileños prefirieron la liberalización a raíz de su propio faccionalismo, sino que a comienzos de la década del setenta una parte de la burguesía optó por una democratización limitada debido a su preocupación por la expansiva y creciente autonomía de los organismos estatales que acompañaron al crecimiento económico en la década autoritaria precedente. En España, una clase empresarial análogamente favorecida por el régimen autoritario, estaba también preparada para brindar su apoyo a la transición, tanto más cuanto que ésta era un requisito para su eventual ingreso a la Comunidad Europea —aunque el momento exacto en que esto habría de suceder dependía de un suceso concreto, la muerte de Francisco Franco—. Pero aun con estas peculiaridades, sigue en pie esta afirmación general: los regímenes que se autoconsideraron exitosos fueron aquellos en los que la decisión de embarcarse en una transición fue adoptada sin un alto grado de diferencias internas anteriores o de presiones externas.⁴

Como señala O'Donnell en la "Introducción" al volumen sobre América latina de esta serie, el régimen autoritario militar-populista de Perú tenía objetivos y bases sociales muy distintos de los de las otras experiencias aquí examinadas. Además, sólo aplicó un grado moderado de represión e introdujo pocos cambios en las pautas habituales al respecto. Análogamente, el experimento burocrático autoritario que se inició en la Argentina en 1966 se caracterizó por un bajo nivel de amenazas previas, el papel ambiguo del peronismo y los sindicatos en su apoyo inicial al golpe militar, y las altas expectativas de que sería comparativamente

fácil alcanzar la "paz social" y el desarrollo; de ahí que el nivel de represión fuera relativamente bajo.⁹ En ambos casos, los fracasos de las políticas adoptadas generaron insatisfacción general y el régimen perdió control de las medidas sucesivas que debían tomarse durante la transición y de la oportunidad en que debía hacerse. Esto sugiere que ahí donde el disenso es alto y baja la confianza del régimen en sí mismo, a menos que se aumente el costo de organizarse colectivamente (o sea, a menos que los "duros" estén dispuestos a invertir cada vez más en represión lo cual bien puede constituir una propuesta autodestructiva), la transición será impuesta por una oposición movilizada. En tales casos, es probable que esta última tenga un grado comparativamente alto de influencia en las normas y problemas de la transición. A la inversa, ninguna transición puede ser efectuada exclusivamente por los opositores a un régimen que conserva su cohesión, capacidad y disposición a aplicar medidas represivas: los únicos desenlaces probables de esas situaciones son la perpetuación en el poder o la lucha armada revolucionaria. Por otro lado, allí donde el costo del disenso es bastante bajo, pero en cambio es bueno el rendimiento objetivo y alta la confianza subjetiva del régimen, no es probable que se produzca la transición, y si se produce se limitará inicialmente a aquellas normas y cuestiones que los gobernantes autoritarios piensan que pueden controlar.

Ninguna de estas generalizaciones excluye la posibilidad de que existan "accidentes sobre la marcha" incluso en las transiciones más cuidadosamente planeadas, en especial en lo tocante a resultados electorales. Pese a ello, el escenario autogenerado con un régimen confiado en sí mismo, difiere del inducido por la oposición en dos aspectos claves: 1) la secuencia, ritmo y alcance de la liberalización y la democratización tienden a quedar bajo un control más firme de los gobernantes (y, por ende, se producen con más lentitud y con una incertidumbre menos generalizada); y 2) las fuerzas sociales y políticas que apoyaron al régimen autoritario tienen mayor chance de jugar un papel electoral y de representación significativo en el régimen posterior.

El legado preautoritario

○ Otro importante elemento diferenciador de los casos expuestos en estos volúmenes concierne al grado en que han sobrevivido las instituciones

representativas del período anterior al autoritarismo (partidos políticos, movimientos sociales, asociaciones de intereses, entidades autónomas, gobiernos locales). En algunos casos, la longevidad de dichos regímenes y/o la implacabilidad con que erradicaron a las instituciones políticas nacionales y las autonomías locales implicaron que durante la transición se estuviera casi ante una *tabula rasa*. Portugal es un caso ilustrativo, y Manuel Antonio Garretón aduce en su capítulo que una situación similar podría presentarse en Chile aun si sobreviene una liberalización-democratización de la dictadura de Pinochet. En otros casos, por lo común de menor duración, las estructuras e incluso el personal heredados de períodos democráticos anteriores mostraron una sorprendente capacidad de resurrección. Perú y Brasil son ejemplos de ello. Aun en Italia, donde los fascistas estuvieron en el poder durante más de veinte años, el rey, las fuerzas armadas y hasta el Gran Consejo Fascista desempeñaron un papel decisivo, para bien o para mal, en lo tocante a asegurar cierta continuidad al período de transición, como lo muestra Gianfranco Pasquino. En España tuvieron fundamental importancia las instituciones y leyes del régimen franquista, enraizadas en otras experiencias españolas del pasado. Las Cortes, cuyos magistrados no habían cambiado, llevaron a cabo un acto extraordinario: votaron su propia disolución, allanando así el camino para el establecimiento de las instituciones democráticas. Por añadidura, la persona del rey y la institución monárquica fueron esenciales, al crear un eje de apoyo permanente a la transición que fue aceptado por casi todos, considerando que estaba por encima de los partidos, facciones e intereses particulares.

Irónicamente, las experiencias autoritarias, de América latina, más episódicas e incoherentes, así como la de Grecia, parecen haber socavado las instituciones de los regímenes más o menos democráticos que las precedieron, en mayor medida que los autoritarismos ideológicamente más poderosos y antiguos prevalecientes en Italia, España y Portugal. Los regímenes de los países mencionados en primer término habían destruido a menudo las instituciones y costumbres anteriores sin reemplazarlas por formas alternativas de representación, de toma de decisiones o de instrumentación de políticas. Esto quizá testimonie más la mayor flexibilidad de la sociedad civil de Europa meridional que la ineficacia de los gobernantes autoritarios latinoamericanos. Otros factores agregados parecen ser el gran temor al "caos" que precedió a los regímenes auto-

ritarios de América latina, y que en estos países el elemento militar era mucho más fuerte en comparación con Italia, Portugal y aun España, lo cual probablemente los volvió más hostiles a cualquier forma de representación política civil.

En este aspecto Brasil constituye una excepción interesante. Como sucedió en la Argentina, Chile, Perú, Grecia y todos los demás casos recientes de otros lugares, no se emprendió en Brasil un intento serio por crear instituciones netamente autoritarias. Más bien, los generales que gobernaron el país desde 1964 tuvieron el buen tino de hacerlo en gran medida deformando, más que desintegrando, las instituciones fundamentales de la democracia política. Se proscribió a los partidos, pero su cuasi resurrección fue tolerada bajo la rúbrica global de un sistema bipartidario oficial. Si bien el Parlamento fue periódicamente clausurado, y poco hizo en materia de legislación y de ejecución de políticas, funcionó la mayor parte del tiempo y fue adquiriendo gradualmente una autoridad efectiva. Las candidaturas estaban controladas pero se convocó bastante regularmente a elecciones, sobre todo en el plano local, donde la competencia política siguió viva. Así, al producirse las primeras señales de la liberalización o apertura, expresadas en la disminución de la censura en 1972 y el lanzamiento de la convocatoria a elecciones en 1974, ya operaban algunos canales de expresión política orgánica. Ciertamente todo esto estaba cuidadosamente vigilado por el régimen, que se produjeron regresiones cuando hubo resultados electorales "indeseables" (o aun cuando éstos parecían probables) y que la transición avanzó a paso mucho más lento que en otros lugares; pese a todo, el papel de las instituciones representativas fue creciendo de manera permanente, hasta el punto de que los partidos opositores llegaron a contar con una amplia representación en el Congreso¹⁰ y a controlar varias importantes gobernaciones de Estados. No obstante, hasta 1984 se les negó la oportunidad de competir democráticamente por los principales cargos ejecutivos a nivel nacional.

En su mayoría, los restantes casos analizados en estos volúmenes han sido distintos. En ellos, el marco institucional tuvo que crearse casi *ex novo* en un aprendizaje permanente. Los gobernantes autoritarios, que no lograron dar origen a nuevas instituciones o conservar las antiguas, se encontraron frente a un futuro incierto y a dudosas perspectivas en cuanto a proteger lo que a su juicio eran sus intereses vitales. Los opositores al

régimen, que virtualmente no tenían cabida dentro del esquema autoritario de gobierno, y que en algunos casos habían vuelto del exilio para actuar en sociedades que habían experimentado cambios sustanciales, con frecuencia debieron confiar en su precaria identidad política del pasado, en sus viejos lemas o en combinaciones poco imaginativas.

Una vez resuelta la liberalización (por cualquier motivo, y cualquiera sea el grado de control que los gobernantes tengan sobre ella), emerge un factor que pende como una espada de Damocles sobre el posible desenlace: me refiero al temor a un golpe de Estado que no sólo interrumpiría la transición, sino que impondría una regresión hacia un modo de gobierno aun más restrictivo y represivo.

El temor al presente

Si hay una característica común a todos nuestros casos, ella es el temor omnipresente durante la transición, y a menudo mucho después de instalada la democracia política, de que se intente un golpe con éxito. No obstante, salvo en Bolivia, y en el caso más bien especial de Turquía, no sobrevinieron tales golpes militares en las transiciones que hemos estudiado. Hubo, sí, incontables conspiraciones y no pocas tentativas fallidas, pero ninguna de las otras transiciones fue interrumpida por un golpe airoso.

¿Por qué, entonces, se ha prestado tanta atención a este suceso no acaecido, y ha generado tanta angustia? En parte, el propio interrogante nos suministra la respuesta: obsesionados por su probable ocurrencia, las fuerzas contendientes en la transición toman medidas para impedirlo y evitan tomar aquellas que, a su entender, podrían alentarlos. Como es obvio, esta doble negatividad —el golpe que no se produce, y las acciones no efectuadas que podrían alentarlos— es sumamente difícil de examinar en forma empírica, pero hay datos subjetivos, provenientes de los actores mismos, a partir de los cuales se puede comprender mejor este problema decisivo.

La posibilidad de que haya un golpe no es ficticia. En un régimen declinante o ya difunto —y no sólo en los regímenes militares—, muchos grupos inicialmente contrarios a la apertura se vuelven aun más hostiles a ésta cuando comienzan a manifestarse los conflictos e incertidumbres

que genera. Tales actores —los “duros”— temen que la transición y la democracia política conduzcan inevitablemente a un abismo, y están dispuestos a forzar, a toda costa, un retorno a “los buenos tiempos de antaño”, aquellos en los que imperaba el “orden”, la “paz social” y el “respeto por la autoridad”. Por más que conspiren en secreto, su existencia y sus actividades son bien conocidas por los propugnadores y adeptos de la transición; y aunque estos últimos estén divididos en torno de cuestiones sustantivas y de procedimiento, comparten un supremo interés por evitar el golpe. De hecho, esto les proporciona un punto de convergencia crucial, que puede conducir a una cooperación explícita o implícita entre todos ellos.

La amenaza de un golpe plantea difíciles opciones, en especial para quienes propugnan una democratización política cabal. Quizás éstos consideren imperativo impedir o desalentar la movilización y la politización de determinados problemas por parte de aquellos grupos que a mediano y largo plazo podrían ser sus aliados decisivos, pero cuyo accionar podría también constituir el *casus belli* que desencadene el golpe. Ahora bien, ¿cómo harán los que quieren promover la transición para evitar un golpe, sin quedar paralizados de temor hasta el punto de desilusionar a sus partidarios y de reducir su capacidad de dar nuevos pasos hacia adelante? En verdad, si llevan muy lejos esta reacción anticipada, los promotores del golpe habrían alcanzado sus objetivos sin actuar siquiera: la transición quedaría limitada a una liberalización precaria y los opositores al régimen terminarían divididos y engañados. Frente a tal dilema, no parece haber una fórmula correcta para todos los casos y coyunturas, pero importa tener presente el cambiante contexto estratégico. Este es el tema que nos ocupará en las páginas que siguen.

El “póquer golpista”

Lo típico es que al comienzo del período de transición los “blandos” del régimen tengan una “buena mano” con respecto a la oposición, tanto más cuanto que sienten que han logrado sus metas en el pasado. El as que llevan en la manga es la amenaza de que si la oposición se niega a jugar de acuerdo con las reglas que ellos propusieron inicialmente (y que por lo común consisten en una modesta liberalización limitada a los derechos individuales, y en una democratización restringida con límites estrictos

fijados a los participantes y una estrecha agenda de cuestiones políticas admisibles), simplemente anularán la partida y volverán al *statu quo ante* autoritario. Esto tiende a debilitar y dividir a los propugnadores de una democratización mayor. Algunos creen en la amenaza y prefieren evitar el peor de los males, por lo cual deciden seguir el juego de los “blandos”. Otros, por el contrario, prefieren correr el riesgo de una confrontación abierta antes que aceptar un resultado tan autolimitado. Pero pese a la fortaleza y a los propósitos iniciales de los “blandos”, a la postre se reconocerá que su juego ha sido un *bluff*. Lo que obliga a poner las cartas sobre la mesa es la evidencia cada vez mayor de que si de hecho se produce un golpe los “duros” no sólo tendrán que reprimir a los opositores al régimen, sino también a desembarazarse de los “blandos” que hay entre sus propias filas. Es probable que entonces el faccionalismo del régimen se incremente a punto tal que los “blandos” lleguen a reconocer sus intereses comunes con los opositores —evitar un retorno a un régimen plenamente autoritario—, por más que la transición se extienda más allá de las formas y problemas políticos que en un comienzo ellos trataron de fijar. Además, al continuar la transición, los “blandos” pueden mantener viva la esperanza de que a la larga serán capaces de controlar el proceso y proteger sus intereses. (Esta es la otra cara de la moneda de la incertidumbre propia de la democracia: puede conducir a desenlaces conservadores, autolimitativos, así como a otros progresistas y expansivos.) Por añadidura, si la transición desemboca en la instauración de la democracia, los “blandos” no sólo quedarán protegidos de la acusación de traición que podrían endilgarles los “duros”, sino que además la “historia” les reconocerá el mérito de haber conducido al país hacia un futuro más honroso, aunque esto sea discutible. Según puntualiza Albert Hirschman,¹¹ las pasiones, aun las pasiones virtuosas, pueden ser tan importantes como los intereses; y nosotros agregaríamos a esto que la inquietud por la reputación futura puede ser una motivación tan poderosa como el anhelo de una satisfacción inmediata.

Estos factores dan origen a un sutil pero eficaz (y muy a menudo implícito) “entendimiento de primer orden” entre los “blandos” y los miembros de la oposición prominentemente interesados en la instauración de la democracia política —entendimiento que cimenta eventuales pactos—. Desde luego, esto no significa que estos dos aliados tácitos no sigan batallando entre sí; pero sí implica que sus conflictos tenderán a

atenuarse y a desplazarse más y más hacia las reglas de procedimiento y a las restricciones sustantivas. Una vez que se ha vuelto patente el *bluff* de los "blandos", su manipulación del espectro de un golpe se vuelve menos directa y amenazadora. Aducirán entonces que si la oposición excede ciertos límites, esto fortalecerá la "mano" de los "duros" en sus intentos de golpe y/o en su competición por ocupar dentro de la jerarquía gobernante y militar posiciones decisivas en cuanto al ritmo y magnitud impresos a la transición. Pero, como luego veremos, también esto es muy complicado.

Una de las múltiples paradojas que presenta nuestro tema es que aquellos que inician la transición con la amenaza de un golpe se convierten luego en los principales garantes en contra de ese desenlace. Pero para que esta garantía sea eficaz, no bastan las habilidades y maquinaciones de los "blandos": es decisivo que entre ellos tengan un papel prominente ciertos oficiales muy bien ubicados y que gozan de prestigio profesional. Así como la literatura sobre los golpes militares subraya el cometido de los "hombres decisivos" en coyunturas críticas,¹² así también la literatura (aún inexistente) sobre los golpes que no pudieron concretarse debería poner el acento en la importancia estratégica de los "hombres decisivos" en lo tocante a volver posibles otros desenlaces. Estos oficiales han de apoyar la transición, no tanto por su entusiasmo democrático, como por lo que a su juicio es bueno para las fuerzas armadas. Sea como fuere, el peso que tienen dentro de la institución implica que cualquier golpe tendrá que ser efectuado en contra de ellos, y frente a fuerzas armadas que, por esa misma razón, es probable que estén profundamente divididas. Esto hace que lanzar el golpe sea muy riesgoso y su resultado previsiblemente menos exitoso, en especial si tenemos en cuenta que hay numerosos militares oportunistas en sus opciones políticas, que fundamentalmente quieren estar del lado de los ganadores, y en caso de duda acerca del resultado de la partida, es más probable que se inclinen a apoyar la situación vigente que cualquier alternativa rebelde. Más tarde volveremos sobre este tema.

El ciclo de la movilización

Pero la verdadera importancia de estas opciones internas al régimen y a las fuerzas armadas sólo se puede apreciar cuando se las vincula con

otros sucesos concomitantes en el campo de la oposición. La "apertura", el "deshielo", la "descompresión" de la dominación autoritaria, o como quiera llamárselo, por lo común produce un rápido y agudo incremento de la politización general y la activación popular —la resurrección de la sociedad civil—, como la llamó O'Donnell—. Sin embargo, tarde o temprano esta ola llega a su cresta, según el caso. Se afirma luego una cierta normalidad, a medida que individuos y grupos vuelven a despolitizarse, se quedan sin recursos o se desilusionan, y a medida que otros se desradicalizan, al reconocer que sus esperanzas maximalistas no serán alcanzadas. Y aun hay otros que simplemente se cansan de la movilización permanente y de la intrusión que esto implica en su vida privada. Estas "involuciones cambiantes"¹³ —primero con una vida despolitizada bajo el régimen autoritario, luego con una fuerte y rápida politización en los primeros periodos de la transición, y más tarde con el retorno a cierta forma de ciudadanía relativamente despolitizada (que, como sucedió en España, puede ser temporariamente reactivada en defensa de la democracia a raíz de las amenazas de los "duros")— son típicas de los procesos que estamos estudiando.

La curva en forma de U invertida, representativa del índice de huelgas en el caso español, muestra gráficamente esta pauta, y puede repetirse con muchos otros indicadores de la movilización y protesta en todos nuestros casos. En términos de la estrategia adoptada por los "duros" y los "blandos", estos tres periodos tienen diversa significación. En primer lugar, al comienzo de la transición, antes de que la mayoría de los actores hayan aprendido que pueden actuar con menor costo para sí y para sus partidarios, y por lo tanto, antes de que sobrevenga una explosión opositora, los "blandos" bien pueden estar convencidos (y convencer a otros) de que ellos tienen el control de la transición y son capaces de conservarlo. En tal caso, los "duros" encuentran difícil obtener apoyo, ya que la mayoría de sus adeptos potenciales prefieren aguardar y ver si los "blandos" son capaces de mantener su promesa de retener el control, al par que alcanzan una fórmula política postautoritaria más duradera y aceptable tanto en el plano interno como en el internacional.

En el segundo periodo, cuando los conflictos y el "desorden" llegan a su apogeo, pueden verse confirmados los peores temores de los "duros" y aumenta su capacidad para reclutar a los "ambivalentes". Parecen estar dadas entonces las condiciones para el golpe que produciría la temida

regresión autoritaria, y los “blandos” se ven forzados, por los motivos ya apuntados, a revelar su predominante interés en impedir ese desenlace. Por otro lado, cuanto mayor sea la movilización y protesta de los opositores, más obvio resulta para los propugnadores del golpe que será necesaria una represión más sistemática y amplia. Esto no implica meramente el retorno al *statu quo ante* sino a una versión muy extrema del régimen autoritario, en la cual, evidentemente, los “blandos” perderán las posiciones de que gozan. Quizás los “duros” no abriguen serias objeciones contra la aplicación del tipo de represión que significa esa regresión autoritaria; pero a tal fin, ellos y sus presuntos partidarios necesitan contar con un elemento que la existencia misma de los “blandos” les niega: un alto grado de cohesión dentro de las fuerzas armadas.

De esto se desprende que, contra los deseos de los “blandos” y el consejo de casi todo el mundo, los opositores al régimen intensificarán su actividad en lugar de disminuirla prudentemente, a medida que se acerca el temido momento del golpe. En particular, propugnarán la diversificación y extensión opositora en toda la sociedad, ya que esto incrementa los costos de la represión percibidos por los “duros”. Sin embargo, aquí nos enfrentamos con una de esas intrincadas relaciones sinuosas —si no parabólicas— en que sólo el buen discernimiento político puede poner a prueba los límites de una determinada situación. Si los opositores amenazan la estructura vertical de mandos de las fuerzas armadas, la integridad territorial del Estado nacional, la posición del país en las alianzas internacionales o los derechos de propiedad que están en la base de la economía capitalista, o si recrudece y se difunde la violencia, aun los actores moderados del régimen llegarán a la conclusión de que los costos de la tolerancia son mayores que los de la represión.¹⁴ En tales circunstancias, los beneficios a largo plazo de una eventual liberalización (para no hablar de democratización) les parecerán mucho menos atractivos que la seguridad que les ofrece en el corto plazo un retorno inmediato al régimen autoritario.

La incertidumbre de esas especulaciones se añade al hecho de que la capacidad para tolerar el desorden y las amenazas varía según las clases y sectores de cada sociedad, y según los periodos históricos. Lo que se considera un “insulto a las fuerzas armadas”, un “acto de secesión” o una “amenaza a la propiedad” rara vez es constante. Tampoco es posible determinar a priori de qué manera ciertos sectores sociales interpretarán la

situación y reaccionarán frente a ella. Una condición de clase que parece ineludible para que la transición resulte viable es que la burguesía, o al menos sectores importantes de ella, estime “prescindible” al régimen autoritario, según la expresión de Schmitter, ya sea porque ha sentado las bases para un ulterior desarrollo capitalista o porque ha demostrado su incompetencia para ello. Si la movilización de los opositores al régimen parece ir “demasiado lejos”, empero, el régimen autoritario puede, nuevamente, considerarse indispensable, aunque lamentable. Por lo demás, como lo sugiere el estudio de la quiebra de la democracia,¹⁵ la inflexión autoritaria de una gran parte de la burguesía suele ir acompañada de otro síntoma de peligro inminente: la movilización de los sectores medios a favor de un golpe que restaure el “orden” en la sociedad. Esta convergencia de clases, junto con la oportuna inclinación de algunos elementos de las fuerzas armadas, es una condición necesaria, si no suficiente, para que tenga éxito la toma del poder por un gobierno autoritario, en contra, tanto de un régimen democrático como de uno transicional.)

Al llegar a la tercera fase, la de una relativa desmovilización, ha aumentado la capacidad de tolerancia de los diversos actores. Los “blandos” e indecisos dentro del régimen ya difunto, así como las clases y sectores sociales que le brindaron su apoyo, han llegado a tolerar los conflictos y demandas, la modificación en las reglas del juego y en los arreglos institucionales, así como niveles y pautas de demandas y de organización populares que jamás habrían aceptado en los comienzos de la transición... y han comprobado que pueden convivir con todo ello. Esta es otra manera de ilustrar que la transición implica modificaciones permanentes, aunque no lineales o irreversibles, en las relaciones de fuerza entre los diversos actores y en las concepciones que éstos tienen acerca de sus propios intereses.

Pero nuestro análisis de este complicado proceso de disuasión, amenaza y aprendizaje no puede avanzar si no abordamos el problema que más contamina el clima ético y político de la transición y que, a raíz de sus reverberaciones dentro de las fuerzas armadas, alimenta los peores temores de una regresión brutal. Me refiero al problema de los actos represivos perpetrados durante el régimen autoritario.

*Cómo saldar las cuentas del pasado
(sin desbaratar la transición presente)*

En los casos aquí analizados, los regímenes autoritarios respectivos aplicaron, al menos durante algún período de su vigencia, una severa y permanente coacción a grandes sectores de la población, y una represión más focalizada y sistemática a aquellos partidos, organizaciones e individuos a quienes consideraron responsables del “caos y la corrupción” anteriores a su toma del poder. Pero por detrás de esta generalización subyacen significativas diferencias entre uno y otro caso.

La primera de ellas gira en torno de que las fuerzas armadas como tales hayan sido o no directamente responsables de la mayoría de los actos represivos. En los regímenes que no tuvieron un alto grado de militarización —como la Italia fascista, Portugal en la época de Salazar o aun España en la época de Franco (donde el gobierno a despecho de sus orígenes en una guerra civil y del papel prominente que asignó a los funcionarios militares, fue adaptándose progresivamente a la vida civil durante la larga etapa de la dictadura)—, las tareas más directas y “sucias” fueron cumplidas con una policía política que no estaba formalmente subordinada a los cuadros militares. Estos quizá la “ayudaron” ocasionalmente y miraron con simpatía su accionar, pero sus oficiales pudieron sostener que no estuvieron directamente implicados en tales crímenes. Con esto se vio facilitada su eventual aceptación de una apertura democrática, por dos motivos: 1) tenían menos razones para temer la revancha de los gobernantes civiles que habría afectado sus personas o su integridad institucional; 2) al haber participado menos en el aparato administrativo y funcional del Estado, el ajuste que debieron efectuar en su carrera individual o en sus estructuras profesionales cuando se les ordenó volver a los cuarteles fue menos traumático.

En contraste con ello, los casos de los regímenes autoritarios de América latina y de Grecia muestran un nexo más directo e inequívoco entre las fuerzas armadas y los actos represivos cometidos. Pero también aquí las variantes son significativas. Aunque la separación entre la policía política y los militares resulta, en el mejor de los casos, poco clara, en algunos de ellos (como en Brasil y en Chile) los actos más sucios fueron perpetrados (y en Chile lo siguen siendo) por unidades más o menos especializadas de las fuerzas armadas. Esto impide que los militares puedan

meramente fingir disgusto y atribuir a otros organismos las “infortunadas” atrocidades ejecutadas, pero exime al grueso de los oficiales de una imputación de responsabilidad directa. La situación es peor en la Argentina y Uruguay. Allí la represión alcanzó niveles equivalentes a los de Chile y muy superiores a los de Europa meridional (excepto lo sucedido al término de la Guerra Civil Española). Por otra parte, dicha represión fue “responsabilidad institucional” de las fuerzas armadas, más aun, de muchas de sus unidades operativas, lo cual torna aun más difícil para el grueso de sus miembros desvincularse de los peores actos cometidos por el régimen.

Pero debemos tomar en cuenta aun otros factores. Uno de ellos es la propia magnitud y “calidad” de la represión física —el grado en que se cometieron actos particularmente repugnantes a la moral, y en que padecieron personas a todas luces inocentes—. Cuanto más brutal, inhumana y generalizada haya sido la represión, más amenazados se sienten sus ejecutores efectivos —las instituciones involucradas en ella, y las personas que colaboraron o las apoyaron—, y más tienden a conformar un bloque que se opone a cualquier transición. En caso de que les resulte imposible impedir esta última, se empeñarán en obtener garantías férreas de que en ninguna circunstancia “se resucitará el pasado”; y si no logran dichas garantías, permanecerán como una grave amenaza a la democracia naciente.

A esta observación puede corregírsela con otra más optimista, de la cual es ejemplo el caso español. A medida que transcurre el tiempo se atenúan los recuerdos más amargos, tanto con respecto a los actos cometidos por el régimen como a la oposición que “justificó” sus atrocidades. En tales circunstancias, las personas que participaron en forma directa, o bien se retiraron de la vida pública o bien han sido olvidadas, y los dirigentes de los partidos y grupos representativos de las víctimas pueden instar a los actores políticos a “no escarbar en el pasado”, como lo dijo durante un momento estratégico de la transición española Santiago Carrillo, jefe del Partido Comunista. Esto puede menguar los temores de quienes quisieran detener la transición; pero si los agentes de la represión siguen vivos y muy activos, algunos de los protagonistas más violentos y peligrosos del régimen saliente seguirán atrincherados en cargos importantes (como lo destaca muy bien Alain Rouquié en su capítulo).

Así pues, una política clemente parecería la más viable y la menos

azarosa para la democratización cuando la represión fue en un comienzo menos brutal y generalizada, o cuando tuvo lugar hace ya mucho tiempo. Aun así, España y Brasil muestran hasta qué punto llega la sensibilidad frente a esta cuestión, y la facilidad con que ella puede poner en peligro la transición o la democracia que acaba de consolidarse. Grecia es otro ejemplo. Allí, los gobernantes autoritarios cometieron una serie de horribles crímenes, pero fueron menos represivos que los regímenes del Cono Sur latinoamericano. A pesar de todo, los gobiernos civiles posteriores debieron sofrenar sus declarados propósitos de penalizar a todos los oficiales que habían cometido dichos actos, aun cuando (al igual que en la Argentina en los últimos años) ese propósito se veía facilitado por la honda impopularidad de tales oficiales, luego de la derrota militar del ejército en su aventura externa en Chipre. El gobierno de Karamanlis trató de condenar a algunas importantes figuras militares, pero se limitó a iniciar proceso a unas pocas... lo cual hizo que "el otro bando" lo acusara de perpetrar una "farsa" al exculpar a todos los restantes. Sea como fuere, el gobierno debió caminar por una cuerda floja, entre una serie de intentos de golpe y de asesinatos. En otros términos, incluso un gobierno tan impecablemente conservador y anticomunista como el de Karamanlis, tuvo grandes dificultades para aplicar la justicia a lo que era casi una camarilla personal de oficiales de mediana graduación dentro de las fuerzas armadas griegas (a pesar de que éstos habían sufrido una embarazosa derrota bélica).

Tenemos aquí otras de las paradojas de que están plagadas estas transiciones y que las vuelve tan endebles: el lugar y el momento en que más fácil resulta enterrar el pasado, son justamente el lugar y el momento en que es menos importante hacerlo. Por el contrario, cuando estas "cuentas del pasado" tienen mayor peso y un origen más reciente, y cuando abarcan a una gama más amplia de personas, es mucho más difícil y peligroso tratar de saldarlas. Los recuerdos son entonces más intensos, las víctimas (o sus sobrevivientes) y los victimarios siguen vivos aún. Superficialmente, en tales casos, parecería mejor (o al menos más prudente) enterrar el pasado y seguir adelante mirando hacia el futuro; pero con esto se corre el riesgo de provocar justificadas reacciones de indignación, que quizá resulten más difíciles de enfrentar que el espectro de un posible golpe. Estamos así ante una situación de suma dificultad para las opciones éticas así como políticas. La moral no es tan voluble y silenciosa

como cuando Maquiavelo escribió sus expeditivas máximas de prudencia política; los actores de la transición no sólo deben satisfacer ciertos intereses vitales, sino además colmar ciertos ideales fundamentales — ciertas normas acerca de lo que se considere decente y justo—. El consenso entre los dirigentes para enterrar el pasado puede resultar éticamente inaceptable a la mayoría de la población. Todos los casos que nosotros hemos estudiado muestran la intensidad de este dilema,¹⁶ y ninguno nos ofrece una solución satisfactoria.

No obstante, aun en las peores circunstancias —o sea, cuando los hechos han sido graves y recientes, y también ha sido grave y difundida la complicidad de los militares, según ocurrió en la Argentina contemporánea— creemos que la peor solución sería tratar de ignorar el problema. Algunas atrocidades son demasiado inenarrables y permanecen demasiado frescas en la memoria del pueblo como para permitir que se las ignore. Parte del costo de un encubrimiento de esa índole (como observó Alain Rouquié en su capítulo del volumen 3) sería reforzar el sentimiento de impunidad e inmunidad de las fuerzas armadas, y en especial de sus más siniestros elementos. Un segundo costo, más difuso pero no menos decisivo, es que resulta poco imaginable que la sociedad sea capaz de recuperar cierto grado de funcionamiento normal, y brinde apoyo social e ideológico a la democracia política, sin reexaminar de alguna manera los elementos más penosos de su propio pasado. Si se rehúsa a ese enfrentamiento, si la sociedad se niega a purgarse de sus peores temores y resentimientos, no sólo enterrará su pasado sino los propios valores éticos que necesita para su vida futura. Por consiguiente, pese a los enormes riesgos que plantea la estrategia del "menor de los males" en esos casos extremos, ella implica reunir el coraje político y personal como para imponer la acción de la justicia a todos los que han sido acusados de groseras violaciones a los derechos humanos en el régimen anterior. Esto exige implantar el debido proceso legal, que garantice plenamente los derechos de los acusados. Sin duda alguna, el primero de esos juicios constituirá una experiencia traumática,¹⁷ pero es de esperar que pueda dejarse claramente sentado que estos juicios, aun los relativos a las más horribles atrocidades cometidas por los oficiales militares, no implican un ataque a las fuerzas armadas como institución.

Algo aun más fundamental, empero, está en juego en esta modificación de la imagen mesiánica que las fuerzas armadas tienen de sí mismas

como la institución por antonomasia, que interpreta y asigura los más altos intereses de la nación —concepción que ha sido incluso consagrada en la Constitución escrita de algunos países—. Esta concepción, frecuentemente ligada a las ideologías de la “seguridad nacional”, implica que las fuerzas armadas tengan un monopolio indiscutible para determinar cuáles son esos intereses, y cuándo y de qué manera resultan amenazados. Esto, a su vez, las “obliga” a intervenir cada vez que suponen que algún partido inaceptable (“subversivo” o “antinacional”) está por llegar al poder, o que se ha alcanzado un grado de intolerante “desorden” o conflicto interior, o que habrá de desencadenarse alguna venganza sobre ellas. La nómina de posibles *casus belli* es larga y variada, y rinde tributo a la imaginación de los militares y sus ideólogos civiles, por decir poco.

Esta referencia a los civiles nos recuerda que la desmilitarización no es un problema referido únicamente a los militares. La tradición política de los países que aquí hemos examinado está colmada de políticos y civiles que, negándose a aceptar las incertidumbres propias del proceso democrático, recurrentemente apelaron a las “soluciones” militares, disfracando sus intereses personales o de grupo por detrás de clamorosas invocaciones al interés nacional; en ningún caso los militares intervinieron sin contar con un importante y activo apoyo civil.

Una de las cuestiones clave de la transición, que perdura cuando ya está bien avanzada la fase de la consolidación democrática, es la forma en que puede transformarse esa autoimagen mesiánica de las fuerzas armadas en cuanto a su rol, y la manipulación que de ella hacen los civiles. La respuesta no sólo depende del modo en que sean castigados los actores (si es que lo son) por sus transgresiones del pasado, sino además de las enseñanzas que cada cual haya extraído de la experiencia autoritaria. Quizás estemos convirtiendo la necesidad en virtud, pero importa señalar que muchas de las transiciones que aquí hemos examinado fueron el resultado de un traumático y obvio fracaso del régimen autoritario precedente. Hay motivos para esperar que en tales casos algunos actores estén ya “vacunados” contra la tentación de proseguir con las aventuras autoritarias, al menos durante un tiempo suficiente (y, nuevamente el tiempo y la oportunidad vuelven a aparecer aquí como dimensiones centrales en nuestra temática) como para que surja la democracia política y pueda dar sus primeros pasos hacia la consolidación.

Quizás aquí encontremos (para cambiar un poco de tónica) una paradoja afortunada: la voluntad de resistir esa tentación será tanto mayor cuanto más resonante haya sido el fracaso del régimen autoritario previo. A la inversa, si la experiencia anterior fue razonablemente exitosa y, por ende, los subsiguientes problemas pueden verosimilmente imputarse a los gobernantes democráticos o a los de la transición es más probable que los actores miren nostálgica y selectivamente hacia “los buenos tiempos del pasado”, y estén favorablemente dispuestos a una regresión autoritaria. Esto implica, a la inversa, que una evaluación muy negativa de una experiencia autoritaria a todas luces fallida y altamente represiva, si es compartida por sectores importantes de quienes la apoyaron en su momento, puede constituir una inmunización sutil pero significativa contra los riesgos e incertidumbres que sin duda enfrentará ese tipo de transición. Así pues, si los políticos civiles actúan con habilidad y valentía, tal vez no sea forzosamente suicida que la democracia naciente enfrente los actos más reprobables de su pasado inmediato.¹⁸

Cómo desactivar a los militares (sin desarmarlos necesariamente)

Ya hemos sugerido cuáles son algunas de las condiciones necesarias para que las fuerzas armadas encuentren y conserven un status institucional “normal” dentro de una democracia política operativa; de alguna manera debe inducirse a modificar su autoimagen mesiánica, debe dárseles un papel honroso y meritorio en el logro (aunque no en la determinación) de los objetivos nacionales, y debe volvérselas más impermeables a las incitaciones de los políticos civiles que se vuelven hacia ellas cuando se ven frustrados en la promoción de sus intereses por medios democráticos.

Sólo una prolongada experiencia de parte de los oficiales que en ese momento están en servicio activo, y en especial el esfuerzo concertado para educar a las futuras generaciones de reclutas, podrán producir un cambio de esa índole en el comportamiento y las expectativas políticas. Esto no se dará meramente por una afortunada coalición de fuerzas políticas o por una sagaz distribución de beneficios materiales. Ciertamente es que pueden implantarse rápidos cambios en la definición jurídico-formal del rol de los militares, tales como reformando las constituciones y leyes

que les asignan el papel de jueces soberanos, o que vinculan dicho papel con instituciones o facultades ajenas a las de un poder ejecutivo responsable ante su electorado (p. ej., el cargo de comandante en jefe); pero no es probable que esto repercuta mucho en esas autoimágenes y actitudes honradamente arraigadas de los oficiales.

Tenemos, por otro lado, el papel de las fuerzas armadas en la conducción de las empresas estatales y paraestatales, papel muy amplio en varios de nuestros casos (Brasil, Argentina, Perú y Turquía). Si bien esto plantea la perspectiva de la militarización del Estado y del aparato productivo, cabe aducir que esta involucración puede ser más bien positiva que negativa, sobre todo si las fuerzas armadas desempeñan un rol escaso y apenas justificable en la defensa del país contra agresores extranjeros. Dejemos de lado el interrogante acerca de si en una sociedad determinada los oficiales pueden estar casi exclusivamente calificados para esos cargos gerenciales (tema favorito de la literatura norteamericana sobre "el papel de los militares en el desarrollo", durante la década del sesenta); cabe observar, con un poco de cinismo, que estas actividades pueden ser útiles para ocupar el tiempo e interés de militares en servicio activo y retirados, que, de otra manera, tendrían poco que hacer. Por lo demás, esto los pone en contacto con una amplia gama de fuerzas civiles, mucho mayor que la de los inevitables "golpistas" civiles a que antes nos hemos referido. Aun a riesgo de aumentar el peligro (y el costo) de la corrupción, esta ampliación de los contactos con los civiles puede resultar útil para disminuir la probabilidad de que se realice un golpe militar.

Nuevamente, no podemos avanzar sin trazar algunos distinguos entre las diversas situaciones representadas en nuestros ejemplos. La forma y presencia de las fuerzas armadas, así como la naturaleza de su relación con los civiles, difieren mucho de un país a otro. En un extremo tenemos las dictaduras más tradicionales o "sultanistas", en las que las fuerzas armadas son poco más que una guardia pretoriana del déspota. Aun cuando cuenten con armas modernas, como en el caso de Nicaragua, su grado de profesionalización es mínimo; según puntualizó Max Weber, en estos casos los cargos y líneas de mando dependen de los caprichos del "jefe máximo", y los réditos de la carrera militar provienen menos de los sueldos y emolumentos institucionales que de las prebendas que se les adjudican desde arriba o las "utilidades" que extraen directamente de la población. Como agentes coactivos directos del déspota, estos militares son

indiscernibles de una camarilla gobernante, y actúan, más que como *fuerzas armadas*, como *bandas armadas*. Esto hace posible que las milicias revolucionarias planteen un serio desafío a su monopolio de la violencia en un cierto territorio. A ello debe añadirse que dentro de la administración patrimonialista, o incluso "sultanista", del déspota, y si los militares extraen los beneficios de gran parte de la actividad económica del país, suele existir sólo una muy débil burguesía nativa. Este esquema vuelve muy improbable que surja una oposición leal y un proceso político competitivo. La insurrección armada parecería ser entonces la única vía para el cambio de régimen y la eventual democratización.

Sin embargo, en el mundo contemporáneo las dictaduras sultanistas son cada vez más raras. No queda ninguna de ellas en Europa meridional y muy pocas en América latina. Por otra parte, el interés de las potencias mundiales por extender y estabilizar sus respectivas "zonas de influencia" ha incrementado la capacidad de las bandas armadas de estos países, merced a la "ayuda" militar. Distan aun de ser fuerzas armadas profesionales, pero han crecido lo suficiente como para que resulte difícil que una insurrección popular armada tenga éxito. Una vez que los militares alcanzan un nivel mínimo de profesionalización, sólo una grave ruptura dentro de sus filas puede abrir camino hacia una revolución exitosa; pero aun en tal caso, las personalidades y facciones de las fuerzas armadas, aliadas a distintos partidos y grupos, probablemente se conviertan en los principales protagonistas (y antagonistas) de la transición, como lo demuestra el caso de Portugal luego de la "revolución de los claveles rojos" de 1974. No obstante, esto se dio en circunstancias que es difícil que se repitan en otro lugar. Ante todo, como lo subraya el capítulo de Kenneth Maxwell en el volumen I de esta serie, las fuerzas armadas portuguesas se hallaban en una situación des acostumbrada, no sólo por su frustrado empeño de defender el imperio colonial del país, sino también por sus esquemas de reclutamiento y promoción de oficiales. En segundo lugar, aun cuando su unidad interna resultó quebrada por el golpe, no hubo en la metrópoli ninguna insurrección civil que pusiera en tela de juicio la supremacía de los militares en cuanto al control de los medios de violencia.

En los otros países que aquí nos ocupan, las fuerzas armadas tienen un grado razonable de profesionalización y una clara supremacía coactiva dentro del territorio que dominan. Los regímenes a los que pertenecen (y

que a menudo las llevaron al poder) son más formalizados y despersonalizados que las dictaduras patrimonialistas o sultanistas. Además, existen en estos casos burguesías nacionales con un hondo arraigo en la estructura productiva. Todos estos rasgos de las clases militares y dominantes vuelven muy improbable el éxito de una vía insurreccional. De hecho, el intento de imponer una alternativa radicalizada por estos medios fue un factor decisivo en el surgimiento de dos regímenes autoritarios cuya eventual transición estamos analizando (Argentina y Uruguay) o el endurecimiento de otro ya existente (Brasil).

Nuestra conclusión empírica (antes propuesta como preferencia normativa) es que para dichos países el único camino hacia la democracia política es la negociación pacífica, basada en la liberalización inicial y en la posterior introducción de las instituciones de sufragio libre, la representación de los intereses y la responsabilidad del Ejecutivo ante la ciudadanía —con todos los costos, concesiones recíprocas e incertidumbres que, como luego veremos, este camino entraña—.

Grado de militarización del régimen autoritario

El grado de penetración de los militares en el sistema político y en la sociedad es variable en distintos regímenes autoritarios, así como en los regímenes democráticos que pueden sucederlos. Tal vez el régimen de Franco fue marcadamente militar en sus orígenes, pero para la época de su transformación las fuerzas armadas sólo eran uno de los varios elementos de lo que Juan Linz denominó un "pluralismo limitado".¹⁹ Portugal e Italia estuvieron mucho menos militarizados desde el comienzo. En el otro extremo, el régimen de Argentina a partir de 1976 gobernó institucionalmente mediante las fuerzas armadas, las cuales designaron al presidente (un oficial de alta graduación que, a su vez, estaba estrechamente controlado por una junta militar). Entre estos dos extremos cabe discernir diversas combinaciones. Por ejemplo el régimen autoritario chileno estuvo primitivamente encabezado por Pinochet como un *primus inter pares* junto a los demás oficiales, pero poco a poco se transformó en su dictadura personal. Algo semejante ocurrió con Velasco Alvarado en Perú (1968-1973) y con Onganía en la Argentina (1966-70). En el caso de Brasil, desde 1964 los militares gobernaron con participación civil bastante significativa y sin una personalización de la autoridad, como en

los ejemplos anteriores; sin embargo, altos oficiales se fueron rotando en los más altos cargos ejecutivos, sin que el ocupante del cargo pudiera siempre decidir su sucesor. Estas diferencias tienen importantes repercusiones.

Si las fuerzas armadas no elaboran las políticas del régimen, ni se sienten responsables por ellas, es más fácil que opten por una actitud prescindente en la transición, declarando que lo único que les concierne es proteger sus propios valores institucionales de estabilidad y autonomía, así como el orden público y la seguridad nacional. Permanecerán así relativamente indiferentes ante las reglas emergentes del juego político, la identidad de los actores partidarios y el contenido de las demandas políticas. Cuando la transición es iniciada por regímenes en los que hay una amplia participación militar (y en especial si durante ella hay militares que ocupan los cargos principales del poder ejecutivo), el efecto es más directo e inmediato: los intereses institucionales de los militares (para no mencionar los intereses personales de sus miembros) no pueden dejar de ser afectados por las autoridades civiles subsiguientes, que quizá no simpatizan con esas consideraciones.

La situación es diferente cuando surge del grupo un "caudillo" que asume el comando personal del régimen. Estos individuos no imaginan siquiera que el país pueda seguir adelante sin sus servicios. No ha habido un solo caso de una transición comenzada u orientada por uno de estos caudillos. (La única manera de desprenderse de ellos parece ser, o su muerte (Franco y Salazar) o su derrocamiento (Onganía, Velasco Alvarado, Papadopoulos y, quizá dentro de poco, Pinochet). Según este último esquema, los colegas del líder supremo llegan a pensar que su perpetuación en el poder les plantea un serio riesgo. Entre sus especulaciones ocupa un lugar central la percepción en las jerarquías superiores de las fuerzas armadas, de que el contacto prolongado con las tentaciones y conflictos propios del gobierno está provocando el desgaste de su integridad profesional.) La corrupción forma parte del problema, pero la inquietud mayor se centra en la politización de los militares mismos. Una vez que las fuerzas armadas llegan a un consenso en cuanto que, a fin de mantenerse en el poder (o sea, a fin de preservar su facultad de intervenir en las cuestiones que le importan), tendrán que dejar el poder (o sea, apartarse de la responsabilidad directa del gobierno), queda allanado el camino para un golpe tendiente a transferir o entregar los cargos políticos a

civiles. Cuanto más personalista y concentrado haya sido el poder en el régimen autoritario, más fácil les será a los golpistas adjudicar al déspota derrocado y a su camarilla la responsabilidad exclusiva por todos los fracasos y "excesos" del régimen, y menos probable que se sientan institucionalmente amenazados por la transición subsiguiente.)

Otro factor que alienta a retirarse del gobierno tiene que ver con los organismos encargados de la represión. Cuando este "instrumento" se usa de manera prolongada e indiscriminada, cualquiera haya sido la participación formal inicial de los militares, las unidades específicamente responsables tienden a desarrollar una creciente autonomía y dominio de recursos. Esto exacerba las antiguas rivalidades entre las armas o servicios de las fuerzas armadas y hace que se produzcan distintas escaramuzas en torno de sus respectivos métodos y jurisdicciones. En dichos conflictos, los organismos de seguridad tienden a prevalecer sobre otras unidades militares más ortodoxas y, por la propia lógica de su tarea, se ven llevadas a aplicar su "experticia" a la vigilancia, intimidación, interrogatorio, secuestro y tortura cada vez más generalizados, abarcando incluso a algunos miembros del propio régimen (o a sus amigos y familiares). La información que así obtienen pasa a formar parte integrante del *arcanae imperii* [imperio secreto] del régimen, y puede ser utilizada en las promociones y líneas de mando. Los oficiales de mentalidad profesional, frente al auge de una fuerza de ese tipo dentro de sus propias filas, tal vez se muestren dispuestos a apoyar a una autoridad civil que sea capaz de tratar con eficacia tales excesos. Si así ocurre, es imperativo que los civiles democráticos acepten (y alienten) el espíritu de profesionalismo corporativo de las fuerzas armadas que les concedió la apertura en primer lugar. Esto implica adecuar las promociones a criterios predecibles y ecuanimes, y aceptar el derecho de las autoridades civiles a controlar tales nombramientos. Seguir esta política es difícil, ya que por un lado las fuerzas armadas demandarán mayor autonomía de decisión como garantía de sus intereses institucionales, y por el otro, ciertas fuerzas políticas civiles querrán entronizar a individuos leales a sus aspiraciones en los altos cargos militares, aunque ello signifique saltar las jerarquías o designar a candidatos menos competentes en lo profesional.)

El régimen de transición y la eventual democracia naciente tendrán que hacer frente además a la sensible cuestión de los gastos militares. En

el curso de la transición e inmediatamente después de ella, habrá numerosos reclamos antagónicos en demanda de fondos públicos, y una generalizada renuencia a retribuir materialmente a las fuerzas armadas, a las que muchos, sin duda, sienten como las causantes del desorden de la vida cívica y a menudo también de la economía durante el período autoritario. Quizás hasta resulte tentador desarmarlas o, al menos, reducir sus sueldos, emolumentos y equipos;²⁰ pero esto entra en pugna con el objetivo de alentar su profesionalización, y puede desencadenar una reacción violenta. No hemos indagado de manera sistemática los efectos de la transición sobre los gastos militares, pero a partir de los datos disponibles tenemos la impresión de que tienden a aumentar, o por lo menos a no disminuir. Lo que parece decisivo no es tanto efectuar concesiones pecuniarias a los militares para deshacerse de ellos, como crear doctrinas estratégicas y capacidades operativas en las fuerzas armadas que les restituyan un papel honroso en la sociedad... y esto cuesta dinero.²¹

Por consiguiente, nuestra conclusión es que existen posibilidades condicionadas para instar a los militares a que dejen el poder e inducirlos a tolerar una transición hacia la democracia. Entre los problemas inmediatos más difíciles de resolver se encuentran la manera de administrar justicia a los responsables directos de los pasados actos de represión, y de establecer cierto grado de control civil sobre las decisiones relativas a la promoción y a la asignación de recursos dentro de las fuerzas armadas. Como ya hemos dicho, a largo plazo los problemas (y las esperanzas) están dirigidos a la modificación gradual de la imagen que los militares tienen de sí mismos como custodios supremos del interés nacional, logrando que abandonen su preocupación por la seguridad interior para adoptar otro papel más verosímil y ortodoxo, el de defensores de la seguridad exterior del país (o de la región).

Si bien mantenemos cierto moderado optimismo acerca de la perspectiva de controlar la conducta de aquellos miembros de las fuerzas armadas que son hostiles a la democracia, el éxito de la transición puede depender, en medida mayor aun, de que ciertos dirigentes civiles y militares tengan la imaginación, la valentía y la voluntad de establecer acuerdos provisorios sobre las reglas y las garantías mutuas.)

NEGOCIACION (Y RENEGOCIACION) DE PACTOS

Pactos

El concepto de “pacto” apareció ya en los comienzos de nuestros estudios acerca de las posibles transiciones desde la dominación autoritaria, y fue más tarde reiterado en múltiples oportunidades. Sólo el capítulo de Terry Karl sobre Venezuela se ocupa expresa y cabalmente de estos acuerdos, no obstante lo cual la reiteración de los pactos fue también un rasgo importante en la transición española. Si hubiéramos incluido a Colombia en nuestra muestra, habríamos encontrado más pruebas acerca de su significación crucial.¹ Si bien no estamos afirmando aquí que estos convenios sean rasgos indispensables para que tenga éxito una transición, sí creemos que pueden desempeñar un papel importante en cualquier cambio de régimen basado en la instauración gradual de un régimen distinto, más que en algún suceso espectacular.

Un pacto puede definirse como un acuerdo explícito, aunque no siempre explicitado o justificado públicamente, entre un conjunto selecto de actores que procuran definir (o, mejor aun, redefinir) las reglas que rigen el ejercicio del poder, sobre la base de garantías mutuas concernientes a los “intereses vitales” de quienes lo acuerdan. Dichos pactos pueden tener una duración prescripta o depender meramente de un consentimiento que se va alcanzando sobre la marcha. Sea como fuere, en un comienzo suele considerárselos como soluciones temporarias, tendientes a evitar algún desenlace desgraciado, y quizás allanar el camino a otros acuerdos más permanentes para la resolución de los conflictos. Algunos de los elementos que forman parte de dichos pactos pueden más adelante conver-

tirse en leyes, ser incorporados a reglamentos o Constituciones; otros pueden institucionalizarse como procedimientos operativos corrientes de los organismos del Estado, los partidos políticos, las asociaciones de intereses, etc.

Otto Kirchheimer, quien quizás haya sido el primero en reconocer la incipiente importancia de los pactos en el mundo contemporáneo, puntualizó que estos compromisos implican ajustes relativos a contradicciones constantes entre el contenido social y la forma política.² Cuando la distribución subyacente del poder “de facto” existente en las clases, grupos e instituciones difiere de la distribución de la autoridad “de jure”, estos acuerdos permiten que un sistema político modifique su estructura institucional sin una confrontación violenta y/o sin que predomine un grupo sobre otro. Además, aducía Kirchheimer, por su propia naturaleza, estos compromisos se apartan de los tradicionales pactos liberales basados en una delimitación estricta de las esferas de la sociedad civil y del Estado, y que garantizaban el derecho individual a disentir y el privilegio privado de gozar de la propiedad, encaminándose más bien hacia otro tipo de pactos modernos “postliberales”, fundados en complejos intercambios entre grupos públicos y privados, que garantizan mutuamente su derecho colectivo a participar en la toma de decisiones y sus privilegios respectivos a representar y asegurar intereses vitales en la sociedad.

Irónicamente, estos pactos modernos han conducido al sistema político hacia la democracia mediante medios no democráticos. Lo típico es que sean negociados por un pequeño número de partícipes, representativos de grupos o instituciones establecidos (y con frecuencia sumamente oligárquicos); que tiendan a reducir no sólo los conflictos sino también la competitividad; que procuren limitar la responsabilidad frente a públicos más vastos e intenten controlar la gama de problemas políticos en discusión; y que deformen deliberadamente el principio de la igualdad de los ciudadanos. Pese a todo ello, pueden modificar las relaciones de poder, establecer nuevos procesos políticos y conducir a desenlaces diferentes (aunque a menudo no sean los que se buscaban).

Un pacto consiste esencialmente en un compromiso negociado por el cual los actores concuerdan en renunciar (o recurrir en menor medida) a su capacidad de perjudicarse mutuamente, garantizando que no pondrán en peligro las respectivas autonomías corporativas o intereses vitales de cada cual. Lo característico es que esto implique ciertas cláusulas en las

que se estipula que no se recurrirá a la violencia, se prohíbe apelar a otras fuerzas sociales (los militares o las masas) y a menudo se establece el compromiso de volver a recurrir a un pacto como medio de resolver las disputas futuras. También pueden protegerse ciertos símbolos e instituciones nacionales (p. ej., la bandera, el himno nacional, los feriados, el uso del uniforme, la monarquía, la integridad territorial), las alianzas internacionales y la estructura federal del gobierno) contra las pretensiones de los “extremistas”. Además, los pactos pueden contener pormenorizados convenios sobre la regulación de la competencia entre los grupos (p. ej., referidos a sus miembros, sus electores, sus adeptos y sus recursos) y sobre la distribución de los beneficios (p. ej., cargos de representación o funciones en el gabinete, puestos públicos, promociones profesionales y distribución del presupuesto).

Los pactos ejemplifican algo que manifestó tiempo atrás Dankwart Rustow en un artículo germinal, que ha inspirado gran parte de nuestras reflexiones sobre este tema.³ Aducía Rustow que la democratización avanza como un “plan en cuotas”, a medida que los actores colectivos, cada uno de los cuales con una modalidad de gobierno o configuración institucional preferida, entran en una serie de compromisos más o menos permanentes. Ningún grupo social o político es lo suficientemente predominante como para imponer a los otros su “proyecto ideal”, y típicamente el resultado de esto es una “segunda alternativa” con la que ninguno de los actores se identifica por completo y que no es la que ninguno de ellos anhelaba, pero en torno de la cual todos concuerdan y participan. Quizás el que mejor lo manifestó fue Adolphe Thiers —uno de los fundadores de la Tercera República francesa, que cobró vida gracias a una única elección y duró desde 1875 hasta 1940— cuando sostuvo: “*La République est le gouvernement qui nous divise le moins*” (la República es la forma de gobierno que menos nos divide). Otra ilustración contemporánea de la ambigüedad de estos inicios transados de la democratización la suministra España, donde la derecha rotuló al régimen emergente como el resultado de una “reforma pactada” y la izquierda lo llamó el resultado de una “ruptura pactada”, en tanto que una y otra, hasta ahora, han aprendido a convivir con él.

El marco general para la negociación de un pacto resulta bastante claro: se trata de una situación en la que existen grupos rivales o antagónicos interdependientes, y en la que ninguno de ellos puede prescindir del otro

ni imponer de manera unilateral su solución predilecta si pretenden satisfacer sus respectivos intereses divergentes. Los cambios posteriores en la relación entre los actores y (en especial en las sociedades liberalizadas, o sea, democratizadas parcialmente) el surgimiento de nuevos actores que no pueden ser soslayados y que desean “meterse” en el juego, tienden a modificar ese marco e imponer la necesidad de renegociar o de anular los pactos preexistentes. Proponemos, pues, analizar este tema como una serie de acuerdos temporarios que modifican las reglas de gobierno y las garantías mutuas.

Comencemos por insistir, sin embargo, en que no consideramos a los pactos un elemento indispensable de todas las transiciones desde la dominación autoritaria, ni siquiera de las que son graduales o continuadas. Los gobernantes salientes pueden estar tan desacreditados y en tal estado de desorganización que no les sea posible negociar con sus sucesores. Ciertas presiones o reacciones anticipadas pueden obligar a los gobernantes autoritarios a dejar el poder sin llegar a intercambiar esas garantías mutuas, de tal modo que el desenlace es incierto y dependerá de la posterior lucha de facciones o de la contienda electoral. A la inversa, la transición puede ser iniciada desde arriba por algunos gobernantes autoritarios que gozan de suficiente cohesión y recursos como para fijar las reglas emergentes del juego. En tales circunstancias, sus opositores o bien aceptan y compiten en las condiciones determinadas de esa manera unilateral, o bien se resisten y corren el riesgo de quedar al margen de los acontecimientos subsiguientes (o de ser víctimas de ellos). Así pues, no siempre los pactos son probables o posibles, pero tenemos el convencimiento de que cuando constituyen una característica de la transición, son deseables ya que aumentan las probabilidades de que el proceso conduzca a una democracia política viable.

Resulta tentador conceptualizar la transición como una secuencia de “momentos”, para utilizar la expresión de Gramsci: un momento militar, otro político y otro económico. A cada uno de ellos le correspondería un pacto o pactos diferentes, en los cuales un subconjunto diferenciado de actores negocian en torno de un conjunto diferente de reglas.⁴ Pero el mundo real rara vez se ajusta a estas categorías, y las transiciones efectivas no suelen desarrollarse mediante una resolución gradual de los problemas; los “momentos” tienden a superponerse y a confundirse. Pese a ello, y aun reconociendo que ningún caso empírico constituye la réplica exacta de

nuestro esquema, distinguiremos analíticamente entre una serie de posibles pactos que sobrevienen en algún “momento” específico de la transición.

El momento militar

El primer momento gira fundamentalmente en torno de los militares, y abarca las condiciones en las que éstos pueden tolerar algún grado de liberalización y comenzar a abandonar su responsabilidad directa del gobierno. Este tipo de acuerdos resulta irrelevante en aquellas situaciones en que ya se ha logrado, bajo los auspicios autoritarios, una adaptación a la vida civil (p. ej., España y México).

Cuando la dictadura es militar y el propósito es crear alguna versión liberalizada de ella (una “dictablanda”), el centro del problema está en concentrar previamente el poder ejecutivo. Como el estilo de gobierno mediante una junta es la norma en los regímenes burocráticos autoritarios contemporáneos, debe surgir algún líder capaz de inspirar suficiente confianza entre sus partidarios para servir de garantía de un cambio significativo en las relaciones de poder que afectan a la oficialidad en su conjunto.

Es *primus inter pares* debe luego encontrar y aceptar de algún modo interlocutores válidos fuera del propio régimen, con los cuales negociar el traspaso del gobierno. Es difícil predecir quiénes podrían llegar a ser tales interlocutores; en gran parte eso dependerá del vigor con que se haya pretendido anteriormente suprimir a los partidos, asociaciones y movimientos heredados del período preautoritario, así como del tiempo transcurrido antes de iniciar la liberalización. Dada la represión previa y la desarticulación de los intermediarios, un grupo de “notables” —o sea, de individuos prominentes y respetados, a quienes se considera representativos de las clases propietarias, las instituciones de la élite y/o las jurisdicciones territoriales, y por ende capaces de influir en su comportamiento colectivo posterior— parecen ofrecerse como los mejores interlocutores disponibles para negociar las garantías mutuas. La base de un pacto para el traspaso del gobierno podría ser la siguiente: a cambio de restaurar derechos individuales básicos y de tolerar cierto cuestionamiento cívico de la política oficial, los dirigentes obtienen de esos notables y/o de sus opositores moderados la seguridad de que no recu-

rrirán al desorden o a la violencia, ni presionarán con demasiada insistencia o premura en ocupar el gobierno, ni tratarán de sancionar a los militares por los "excesos" cometidos bajo la férula autoritaria. Habitualmente, los objetivos principales que persigue una dictadura liberalizada de esta índole (la que se ha dado en llamar "dictablanda pactada") consisten en ejercer un control estatal centralizado sobre los actos de fuerza arbitrarios e ilegales de las fuerzas armadas, impedir los actos de venganza contra ellas y establecer canales seguros (aunque limitados) para la articulación de los intereses y el debate de las alternativas políticas. Esta transacción entre la seguridad brindada a los militares y la descompresión política involucra una compleja serie de especulaciones. Para tener éxito, el líder que la emprende y su "guardia palaciega" deben granjearse la fidelidad de los "blandos", mantener fuera del juego a sus ex aliados "duros",⁵ ubicar y habilitar a aquellos "notables" capaces de hablar en nombre de sus adeptos significativos y de controlarlos, e inspirarles suficiente confianza como para inducirlos a iniciar las primeras rondas del juego de acuerdo con las reglas concertadas.

Si un pacto de esta índole tiene éxito, es previsible que lo que siga sea una liberalización y un grado no desdeñable de adaptación de los militares a la vida civil; pero esta evolución es comúnmente superada por la "resurrección de la sociedad civil", que analizaremos más adelante.

El momento o los momentos políticos

La dinámica de la transición, sumada al hecho de que un eventual pacto militar tiende a agotarse, implica que probablemente aparezcan muy pronto otros actores y procesos. Esto, a su vez, sugiere la posibilidad (aunque no la necesidad) de un cambio en la índole de los compromisos y en la identidad de los actores que los transan, a medida que surgen nuevas contradicciones entre el contenido social y la forma política. En esta etapa un pacto se basará, no en la concentración del poder ejecutivo y en el acuerdo de garantías mutuas con los notables sociales y económicos, sino en la distribución de las posiciones representativas y en la colaboración de los partidos para la gestión de las políticas públicas. Por motivos que luego analizaremos, es probable que la movilización posterior a la liberalización inicial ponga a los partidos políticos en el proscenio de

la transición y vuelva cada vez más atractiva la convocatoria a elecciones para resolver los conflictos.

En esencia, un pacto como éste implica un conjunto de disposiciones transadas entre los dirigentes de una gama de partidos electoralmente competitivos, tendientes a: 1) limitar la agenda de opciones de política; 2) compartir en forma proporcional la distribución de los beneficios, y 3) restringir la participación de los extraños en la toma de decisiones. A cambio de ello, los partidos acuerdan renunciar a la búsqueda de una intervención militar y a sus esfuerzos por movilizar a las masas. El coronamiento de todo ello puede ser una especie de "gran acuerdo" por el cual todos los partidos signatarios compartan de manera simultánea los cargos ejecutivos, o bien un esquema rotativo para que ellos (y ningún otro) los ocupen en forma sucesiva. Pero también se han imaginado otros esquemas menos rígidos y notorios. Sea cual fuere el esquema general adoptado, la creación de un "cartel de élites partidarias" de esa naturaleza implica una cierta cantidad de hábiles medidas institucionales, detalladas y explícitas (aunque a menudo informales): una ley electoral que discrimine en contra de los "electores indeseables" y/o los "partidos contraproducentes"; un plan financiero que privilegie a los partidos firmantes; una distribución de los distritos y bancas parlamentarios que proteja la representación de los miembros minoritarios del pacto; una fórmula para la distribución de los cargos públicos y presupuestos que asegure la división "equitativa" de las prebendas; un conjunto restringido de medidas oficiales que garanticen los intereses esenciales de los adeptos; un acuerdo suprapartidario relativo a los asuntos militares; y, por último, el compromiso de que durante un cierto período, los conflictos provenientes del pacto se resolverán negociando sus términos, y no recurriendo a la movilización de extraños o a la supresión de los participantes.

En la reciente literatura sobre la democracia se asocia esta especie de pactos a las soluciones "consociativas" frente a antiguos conflictos de tipo étnico, cultural, lingüístico o religioso; y tiende a considerársela una forma estable, cuasi permanente de régimen democrático. No obstante, este tipo de convenios pueden ejecutarse también para encubrir otras divisiones menos comunitarias, como las que hay entre las clases, sectores, regiones, instituciones y aun generaciones. Como veremos, no es imposible que, por la vía de ulteriores pactos o rupturas, dichas fórmulas sólo duren un tiempo y conduzcan luego a un desenlace de-

mocrático más igualitario, individualista, competitivo y más ampliamente responsable.⁶ No obstante, nuestra hipótesis es que los pactos que implican esa confluencia restringida de las *élites* partidarias civiles predominantes (vale decir, los pactos que establecen una democracia limitada o "democradura") son más perdurables que los pactos militares que auspician la transición a regímenes autoritarios liberalizados o "dictablandas". En el primer caso, el propio interés de los políticos participantes y de los dirigentes arraigados de las subcomunidades cooptadas alienta la perpetuación de esos "carteles" aun cuando hayan menguado los conflictos y peligros iniciales que dieron origen a tales acuerdos.

El problema de la sucesión, que sigue acosando aún a los regímenes autoritarios liberalizados, se resuelve en las democraduras mediante ajustes proporcionales o mediante la rotación preestablecida en los regímenes presidencialistas. En todo caso, las democraduras resultan protegidas de cualquier variación brusca en la popularidad electoral. En los regímenes parlamentarios, puede bastar una sutil variación en las coaliciones. La realización de elecciones regulares y el hecho de que existan ciertas oportunidades para cuestionar la política oficial puede reunir, al menos durante algún tiempo, los requisitos informativos mínimos como para que la sensibilidad del gobierno satisfaga las demandas cambiantes y una cantidad suficiente de aspiraciones de largo plazo, de manera que la participación ciudadana asegure la paz política. A diferencia de lo que ocurre en las dictablandas, que son casi de inmediato transformadas mediante un proceso netamente político de liberalización, las democraduras tienden a resultar afectadas en mayor medida por los cambios de largo plazo en la estructura socioeconómica y el contexto normativo nacional, así como por las tendencias políticas e ideológicas internacionales.

Los subsiguientes cambios socioeconómicos pueden gravitar de múltiples maneras en las democracias limitadas. La mayor individuación y secularización, aunadas al incremento de la movilidad social y de la vulnerabilidad del mercado, minan la capacidad de los dirigentes oligárquicos pactantes para controlar la conducta de sus adeptos; los votantes se vuelven a la postre más fluctuantes en sus preferencias; los miembros de la asociación exigirán mayor autonomía respecto de los controles partidarios, ideológicos, religiosos o culturales; se formarán nue-

vos grupos que intersectan las divisiones tradicionales; algunos partidos que no firmaron el pacto pueden cobrar vigor y comenzar a desempeñar un papel desquiciante en el Parlamento y en la formación del gabinete. En todas estas circunstancias, resultará cada vez más difícil mantener unido al "cartel" elitista.

Además, las democracias limitadas tienen que hacer frente al hecho de que en los tiempos actuales los criterios normativos de la teoría y el discurso democráticos no guardan correspondencia con las prácticas de esos regímenes. No es habitual que en las democraduras exista igualdad de los ciudadanos ante la ley, gobierno de la mayoría, participación directa, soberanía parlamentaria, posibilidad de asociarse voluntariamente, responsabilidad de los representantes ante sus representados, opciones políticas irrestrictas, honesta distribución de las bancas, transparencia de los actos oficiales, alternancia entre los ocupantes del poder y sus opositores, etc. Quizás la Constitución y el código civil proclamen estos derechos, pero terminan siendo violados por normas administrativas que los sofoca, o por normas informales, o son la máscara de otros convenios secretos. Así pues, la solución transitoria que encarna una democracia limitada padece un grave déficit de legitimación a mediano y largo plazo, en comparación con los regímenes que parecen brindar a los ciudadanos oportunidades reales de destronar a los gobernantes, y en los cuales los dirigentes parecen ser verdaderamente responsables ante la ciudadanía.

Como hemos visto, uno de los elementos motivadores de la búsqueda de un pacto inicial transitorio es la decadencia institucional de los gobiernos militares sometidos a las tensiones (y las oportunidades personales) propias del ejercicio directo del gobierno. En las democracias limitadas, lo que está sujeto a decadencia es el aparato civil de los partidos políticos, los grupos de intereses y los organismos oficiales. La participación garantizada de estas *élites* civiles en el poder y su constante reparto de las prebendas o los cargos, junto al hecho de estar protegidos de la competencia externa y de una rigurosa responsabilidad frente a sus votantes, miembros o clientes, es probable que produzca a la larga auto-complacencia y corrupción. Estos actores no tienen que batallar continuamente para mantenerse en escena y para obtener recompensas significativas. La aceptación de los criterios propios de progreso de instituciones cada vez más oligárquicas tiende a predominar respecto de la sensibili-

dad a las demandas formuladas desde abajo o de la capacidad para movilizar apoyo. En suma, el éxito mismo de estos pactos es capaz de generar una esclerosis organizativa que prive a los partidos signatarios de su virtud más decisiva: la de controlar el comportamiento de sus adeptos.

Cuando la decepción generalizada y la decadencia institucional se combinan con desacuerdos políticos dentro del "cartel" elitista, algunos de sus miembros pueden verse tentados a aliarse con extraños o a movilizar a sus partidarios para que actúen de una manera menos convencional. Suponiendo que sea imposible renegociar la relación entre los partícipes o cooptar a los opositores, y que ninguno de los partidos agraviados recurra a los militares o procure granjearse su simpatía, es probable que haya movimientos dirigidos hacia una democratización más cabal de la vida política, removiéndose entonces las últimas restricciones que se oponen al pleno ejercicio de la ciudadanía.

El grupo de trabajo del Centro Wilson dedicó escasa atención a los procesos de consolidación y de "democratización avanzada", por el obvio motivo de que aquellos casos y países que nos ocupaban estaban involucrados en la tarea, mucho más inmediata y azarosa, de desembarazarse de diversas variantes de régimen autoritario. No obstante, parece pertinente esbozar cómo podría darse una transformación de esa índole, aunque sólo sea porque la confianza en que ésta eventualmente ha de ocurrir puede promover la tolerancia de los actores hacia formas de transición más limitadas. En otros puntos críticos de la opción sobre tipo de régimen, destacamos el papel de los posibles pactos (aunque en algunos casos sean informales, y hasta secretos); éstos fijan las reglas del juego y las condiciones perdurables para el desarrollo político en el futuro previsible, hasta que, a la postre, una acumulación de consecuencias permita otro cambio (una apertura institucional) en el régimen, o bien vuelva imposible modificarlo.⁷

El pasaje a formas más avanzadas de democracia política no parece exigir renegociaciones tan explícitas y múltiples como éstas; más bien es probable que se den a través de una secuencia de reformas graduales o fragmentarias, como respuesta a una amplia gama de presiones y de cálculos en materia de orientación política. Quizá la ampliación del sufragio haya sido la más visible y estentórea de esas modificaciones en el pasado, pero en la actualidad éste es casi un hecho consumado, aun en la

mayoría de las democracias limitadas. Los "compromisos históricos" que otorgan una parcial responsabilidad de gobierno a sectores excluidos durante mucho tiempo constituyen otra forma de democratización en determinados sistemas políticos. En otros, es probable que las reformas sean más discretas: modificaciones en el código electoral o en los estatutos que regulan las finanzas de los partidos; confección de padrones más eficaces; distribución más equitativa de las bancas parlamentarias; mayor transparencia en la información sobre los actos públicos; mayor descentralización administrativa; menos barreras para la creación de partidos y la representación parlamentaria; disolución de los monopolios corporativos y de las asociaciones obligatorias; supresión de ciertos requisitos para gozar de la condición de ciudadano, etc. En sí mismos, estos cambios no tienen nada de espectaculares, pero su efecto acumulado puede promover una sustancial democratización de la vida política.

Algunas de estas reformas pueden ir asociadas con medidas que apuntan a lo que hemos llamado democracia "social" y "económica": seguridad social, servicios de salud suministrados por el Estado, la obligación de no efectuar discriminación sexual en la asignación de empleos, el reconocimiento de los sindicatos, la representación de los trabajadores en los directorios de las empresas, la participación de los estudiantes en la administración educativa, los derechos de los niños, etc. Como ha señalado Göran Therborn, estas "irrupciones" en los derechos sociales y económicos de la ciudadanía han coincidido a menudo con una guerra con sus secuelas.⁸ En estos casos, los avances de la democratización no implicaron un trato personal con un dirigente de la transición ni un pacto institucional entre partidos, sino un acuerdo difuso con el pueblo para compensarle los sacrificios que el esfuerzo bélico le demandó.

Algunos politólogos norteamericanos han aducido que ciertas "elecciones críticas", que implicaron un realineamiento sustancial en las bases sociales de apoyo partidario, brindaron un mecanismo equivalente de respuesta democrática dentro de la política estadounidense.⁹ Pero estos logros parecen más bien modestos si se compara con el acceso al poder de los socialdemócratas, laboristas o socialistas en los países de Europa occidental, aunque sólo sea porque en aquellos casos les llevó algún tiempo a los actores darse cuenta de que en verdad se había producido un realineamiento duradero de las fuerzas, y porque los cambios posteriores en la política oficial fueron bastante limitados. Probablemente pueda consi-

derarse que el New Deal, del presidente Roosevelt, fue la mayor aproximación que ha habido en Estados Unidos a un punto de viraje en la democratización.

Este esquema de un "plan de democratización en cuotas", en el cual cada etapa sienta las bases de una competencia y una cooperación cada vez más abarcadoras y tolerantes, es evidentemente un camino de transición prudente —por no decir francamente conservador—. En estas condiciones, la derecha se mantiene relativamente fuerte y el poder de veto sigue perteneciéndole en gran medida y de manera casi permanente. Esto tiene la ventaja de tranquilizar a los "duros" de la derecha nostálgica o reaccionaria, y permite diferenciarlos con más claridad de los "blandos", quienes demuestran su creciente voluntad de ajustar la actividad política a las normas de procedimiento democráticas; a la vez, amplía la gama de actores implicados mucho más que si la transición estuviera exclusivamente guiada por los opositores "históricos" al régimen autoritario. Por su parte, disminuye el temor de los moderados de ser barridos por una mayoría radicalizada triunfante, que instrumente cambios drásticos en los derechos de propiedad, la distribución de la riqueza, las alianzas internacionales, las estructuras militares de mando, etc.

Según ya se ha señalado, estos cambios secuenciales tienen dos ventajas principales: por un lado, tienden a permitir únicamente transformaciones graduales y marginales de las gruesas desigualdades sociales y económicas (punto sobre el cual volveremos más adelante); por otro lado, fomentan el "desencanto" (expresión utilizada en nuestro grupo de trabajo para designar este fenómeno, a partir del término español corriente en la jerga política) de quienes lucharon por la democracia con la esperanza de que ésta les brindara beneficios inmediatos, ya sea bajo la forma de control del aparato estatal, o de una mejora rápida y sustancial del bienestar de los actores y clases con los que ellos se identifican.

Ahora bien, el momento elegido para la transición y las enseñanzas que se transmiten de una experiencia nacional a otra pueden estar modificando los esquemas y acelerando el proceso, a punto tal que, al menos en la Europa meridional contemporánea, los países están avanzando hacia una democracia política plena sin detenerse en un consociativismo "prudente" o en algún otro acuerdo interino semejante. En verdad, España, Portugal y Grecia alcanzaron los hitos de esa democracia

política plena en un tiempo sorprendentemente breve. Partidos antes excluidos del poder obtuvieron luego la mayoría electoral y se les permitió asumir en forma exclusiva las responsabilidades de gobierno —lo cual aún no ha sucedido a nivel nacional en Italia, y en Francia llevó varias décadas—. Sin duda, en los dos últimos casos mencionados, la presencia de un partido comunista importante y de hondo arraigo, que debía ser incluido en la coalición gobernante, fue un factor fundamental que inhibió durante largo tiempo esta alternancia en el poder. En Francia, ésta sólo pudo darse cuando los socialistas demostraron ser una fuerza política mayor que los comunistas, mientras que el sistema partidario italiano aún no ha sobrepasado dicha prueba decisiva.

En este aspecto, la experiencia latinoamericana que conocemos hasta la fecha es ambigua. Las transiciones de más antigua data (como las que tuvieron lugar en Venezuela y Colombia) estuvieron signadas por una serie de pactos minuciosos y explícitos. Como puntualiza Terry Karl en su capítulo del volumen 2, estos acuerdos tuvieron un alto costo social; pero debe advertirse que con la excepción de Costa Rica (caso al cual volveremos más tarde), todas las democracias no pactadas que existieron en distintos momentos en otros países latinoamericanos fueron aniquiladas por retornos autoritarios. También vale la pena tener presente que los costos sociales de esas alternancias democráticas y autoritarias fueron iguales, o aun mayores, que los de las democracias pactadas de Venezuela y Colombia.¹⁰ Por otro lado, en la época contemporánea, las transiciones (en Perú, Bolivia, Ecuador, la República Dominicana y la Argentina) se han caracterizado por la ausencia de estos pactos políticos (y económicos). Lo menos que puede decirse acerca de estos casos es que allí las perspectivas de consolidación de los regímenes democráticos parecen menos promisorias que en Europa meridional. En el presente, y quizás en el futuro, la excepción es Brasil, donde se estableció claramente (aunque no de manera explícita) lo que denominamos un "pacto militar" y un "pacto político", y aun es probable que haya un pacto económico. Aparte de otras características ya señaladas, lo que diferencia a Brasil de los restantes países latinoamericanos es el relativo éxito de su régimen autoritario y, por consiguiente, el control firme, extraordinariamente duradero, que sus gobiernos transicionales pudieron mantener sobre el proceso. Por otra parte, los regímenes autoritarios de Perú, Bolivia, Ecuador, la República Dominicana y la Argentina (1972 y 1982) se derrumbaron en medio de un to-

tal descrédito, y con sus fuerzas armadas profundamente desmoralizadas y divididas. En contraste con lo ocurrido en Brasil, esto significó que ni los gobiernos de transición ni las fuerzas armadas pudieron “llevar a todos los partidos a la mesa de las negociaciones”, como dijeron los generales argentinos en 1972 —lo cual no impide que en futuros esfuerzos por salvar a estas democracias tambaleantes, se intente instrumentar pactos políticos y económicos—; pero esto vuelve a apartarnos del tema de la instauración democrática y nos conduce al tema de la consolidación

El momento económico

Conseguir que los militares vuelvan a sus cuarteles y se sometan al control civil, y que los partidos políticos compitan de acuerdo con las reglas de la democracia política, ya son logros suficientes como para asegurar un cambio significativo de régimen. No obstante, cada vez hay más pruebas de que estos logros deben ser completados por otro tipo de esfuerzo concertado: alguna especie de pacto socioeconómico.

La razón de ello consiste simplemente en el creciente papel que cumple el aparato estatal moderno, con independencia del tipo de régimen, en los asuntos económicos y sociales. En la medida en que ha surgido una serie compleja de actores colectivos como representantes de las divisiones de clase, sectoriales y profesionales propias de las relaciones sociales capitalistas, se ha vuelto indispensable alcanzar algún acuerdo acerca del modo en que se comportarán durante la transición y luego de ella, los organismos oficiales, las asociaciones empresariales, los sindicatos y las organizaciones profesionales. El hecho de que se logre acordar e instrumentar un “contrato social” de esa índole puede repercutir enormemente en el rendimiento de la economía en un momento en que existe gran incertidumbre sobre los derechos de propiedad, movilización para redistribuir los beneficios sociales y general nerviosismo entre los acreedores, clientes y abastecedores externos.

Como pone de relieve el capítulo de John Sheahan en el volumen 3 de esta serie, lo habitual es que los regímenes autoritarios dejan una difícil herencia económica. A menudo actúan como agentes de la transnacionalización, abriendo la economía al comercio y la inversión extranjeros, incrementando su vulnerabilidad frente a los impactos de origen externo e hipotecando gravemente las ganancias futuras en favor de los acree-

dores. Estos regímenes pueden ampliar también los alcances de la intervención tecnocrática a través de la planificación oficial, los controles monetarios y/o la propiedad sobre ciertas esferas del Estado. Los pomposos proyectos de desarrollo, el aumento de los gastos militares, la contracción de los salarios, la rígida adhesión a las doctrinas económicas que están en boga y/o las costosas aventuras en el extranjero son otras facetas de su legado. Independientemente de la magnitud de los cambios estructurales y de la gravedad de las circunstancias que caracterizan cada transición, es virtualmente inconcebible que los gobernantes transitorios puedan posponer la adopción de decisiones sociales y económicas fundamentales.

Es aquí donde resulta muy atractiva la idea de un pacto social y económico; no obstante, probablemente sea más difícil alcanzarlo (y, sobre todo, volverlo efectivo) que en el caso de un pacto militar o político.¹¹ La confianza mutua y buena disposición para transar tal vez sean menos notorias entre los actores clasistas y sectoriales que entre los políticos. La capacidad de esos negociadores para obtener el posterior acatamiento de sus adeptos es problemática, aunque sólo sea porque el régimen saliente quizás haya reprimido de manera sistemática a los sindicatos y asociaciones profesionales y haya manipulado una que otra vez las expresiones organizadas de los intereses de los empresarios. También es problemática porque las asociaciones corporativas que surgen o son resucitadas como secuela de la liberalización, probablemente estén muy politizadas y fragmentadas según líneas ideológicas y jurisdiccionales. Si alguna lección puede extraerse de los esfuerzos análogos de las democracias políticas consolidadas para establecer políticas neocorporativistas de ingresos y otras políticas “concertadas”, es que su éxito depende de la presencia de asociaciones de clase centralizadas, autoritativas y monopólicas, que cuenten con un alto grado de consenso en lo tocante a sus objetivos macroeconómicos.¹² Y es probable que ninguna de estas condiciones prevalezca en las transiciones contemporáneas desde la dominación autoritaria.

No quiere decir esto que dichos esfuerzos estén condenados totalmente al fracaso (como lo muestran los logros parciales —y controvertibles— del Pacto de la Moncloa y los convenios sobre la sucesión en España), ni que esta clase de pacto sea esencial para estabilizar a una democracia que acaba de instaurarse. Parece decisivo que durante la transición se al-

cance, de algún modo, una transacción entre los intereses de clase, a fin de reasegurar a la burguesía que sus derechos de propiedad no correrán peligro en un futuro inmediato, y a los trabajadores y otros grupos de asalariados, que a la larga se satisfarán sus demandas de mejores remuneraciones y de justicia social. Un elemento central de cualquiera de estos compromisos es la institucionalización de los derechos de representación y de mecanismos de negociación que realcen el papel de los intermediarios organizados. Las asociaciones de empleadores y los sindicatos deben reconocer mutuamente su derecho a actuar en forma autónoma en defensa de sus respectivos intereses y de funcionar en múltiples niveles de consulta, desde los talleres hasta las oficinas en que se forja la política macroeconómica. Estos agentes de clase rivales deben ayudarse entre sí a fin de adquirir la capacidad recíproca para gobernar la conducta de sus respectivos miembros, pues de lo contrario los compromisos por ellos contraídos quedarán vaciados de contenido a raíz de las defecciones de capitalistas oportunistas y de obreros intransigentes.¹³ Nuevamente, lo que en definitiva está en juego en esta forma de transacción implícita y de eventual pacto formal no es tanto el intercambio de concesiones sustantivas o el logro de metas materiales (aunque éstas sean el objeto de las disputas), como la creación de procedimientos mutuamente satisfactorios, por los cuales los sacrificios que exigen las transacciones del presente tengan razonables probabilidades de resultar recompensados en el futuro.¹⁴

El hecho de que estos medios no democráticos de negociación (y renegociación) de acuerdos sea o no compatible con una democracia política viable no depende simplemente de que el gobierno, los partidos políticos y las asociaciones de clase puedan de algún modo alcanzarlos e instrumentarlos. Esos esfuerzos pueden verse favorecidos o anulados por las fuerzas de la sociedad civil que salen a la superficie luego de que se dan los pasos iniciales hacia la liberalización. De este tema pasamos a ocuparnos ahora.

Capítulo 5

RESURRECCION DE LA SOCIEDAD CIVIL (Y REESTRUCTURACION DEL ESPACIO PUBLICO)

Cómo se produce la resurrección

La dinámica de la transición desde la dominación autoritaria no depende sólo de las predisposiciones, cálculos y pactos establecidos por la élite. Si hasta ahora hemos puesto el acento en estos aspectos es porque ellos determinan en gran medida si habrá o no apertura, y fijan importantes parámetros vinculados con la magnitud de una posible liberalización y una eventual democratización. Una vez que algo ha sucedido — una vez que los “blandos” prevalecieron sobre los “duros” y comenzaron a otorgar garantías individuales y ciertos derechos de cuestionamiento, y a negociar con algunos opositores escogidos del régimen — es probable que haya una movilización generalizada, que hemos preferido describir como “la resurrección de la sociedad civil”.

Este renacimiento debe apreciarse contra el telón de fondo del éxito de la mayoría de los regímenes autoritarios en despolitizar y atomizar a sus respectivas sociedades. Mediante la represión física, la manipulación ideológica y los alicientes selectivos, estos regímenes se las ingeniaron para orientar a la mayoría de sus súbditos al logro de objetivos exclusivamente particulares. No es raro que contribuya a esto el hecho de que su acceso al poder fue precedido por períodos de intenso conflicto social y movilización política. Durante un tiempo, los individuos se sienten aliviados de “liberarse de la política” y satisfechos por la posibilidad de perseguir metas inmediatas que los gratifican; tienden a replegarse hacia sus afanes privados y dejar de lado, ignorar prudentemente

y aun olvidar, su identidad pública y política.¹ Gozar de la ciudadanía pasa a convertirse en sinónimo de tener un pasaporte, obedecer las leyes del país, vitorear al equipo deportivo nacional y, ocasionalmente, votar en elecciones o plebiscitos montados con toda una coreografía propia.

Al trivializar de este modo el ejercicio de la ciudadanía y reprimir la identidad política de los habitantes, el gobierno autoritario destruye los espacios políticos organizados y definidos de manera autónoma y los reemplaza por una arena pública controlada por el Estado, en la cual cualquier discusión debe ajustarse a los códigos y términos fijados por los soberanos: se tolerará a unos pocos disidentes y a algunos "rebeldes" —a quienes los medios de comunicación, controlados por el régimen, ignorarán cuidadosamente—. Sólo individuos muy motivados correrán los riesgos que conlleva actuar fuera de este ámbito. Los gobernantes autoritarios tienden a interpretar la falta de una oposición perceptible como prueba de la "paz social" que rige entre las clases antes antagónicas y del "consenso tácito" que existe para su política.

Pero una vez que el gobierno da señales de reducir el precio de la participación colectiva y de permitir cierto cuestionamiento en aspectos que antes habían sido declarados fuera de discusión, pronto descubre que la presunta paz y consenso eran, en el mejor de los casos, parte de un armisticio impuesto. Las identidades políticas previas vuelven a surgir y otras aparecen *ex novo*, ampliando, más allá de las expectativas de cualquiera, los espacios públicos que los gobernantes habían resuelto tolerar al comienzo de la transición.

Aunque no podemos proporcionar datos rigurosos para demostrarlo, nuestra experiencia personal de varios de estos momentos nos indica que en esta transformación el primer catalizador son los gestos de individuos ejemplares, que empiezan a poner a prueba los límites del comportamiento político inicialmente impuestos por el gobierno. Esto lleva al descubrimiento mutuo de ideales compartidos, lo cual adquiere enorme significación política, precisamente porque se lo articula de manera pública luego de un prolongado período de prohibiciones, privaciones y privatización de la vida cotidiana. En los precarios espacios públicos de las primeras etapas de la transición, estos gestos individuales tienen extraordinario éxito en cuanto a provocarlo o revivir las identificaciones y acciones colectivas; a su vez, contribuyen a forjar otras amplias identi-

ficaciones, testimonio vivo de la explosión de una sociedad airada que vuelve a repolitizarse en gran medida.

Las capas de una sociedad explosiva

Ninguna descripción que se haga de las formas que previsiblemente puede adoptar esta explosión será exhaustiva; ella puede incluir el resurgimiento de partidos políticos anteriores o la formación de otros nuevos, que presionen por una democratización más explícita o aun que aboguen por una revolución; la súbita aparición de libros y revistas dedicados a temas que durante largo tiempo habían sido suprimidos por la censura; la conversión de instituciones más antiguas como los sindicatos, asociaciones profesionales y universidades, de agentes de control oficial en instrumentos para la expresión de los intereses e ideales, y la furia contra el régimen; el surgimiento de organizaciones de base que articulan demandas reprimidas o ignoradas durante mucho tiempo por el régimen autoritario; la expresión de inquietudes éticas por grupos religiosos y espirituales que se habían singularizado por su prudente adaptación a las autoridades; y así sucesivamente. No obstante, tal vez sea útil distinguir algunas dimensiones o capas en esta resurrección imprevista de la sociedad civil, que en algunos casos no había tenido precedentes.

Por lo común, los artistas e intelectuales son los primeros en manifestar su oposición pública al régimen autoritario, con frecuencia aun antes de iniciarse la transición. Sin duda, su capacidad para expresarse mediante metáforas indirectas los protege, como también su pertenencia a un sistema mundial "de facto" de intercambios culturales. El talento y el coraje de los poetas, músicos, dramaturgos, novelistas y comediantes comienza a abrir brechas en la pretensión del régimen de encarnar los "valores y virtudes nacionales supremos", a menudo volviendo ridícula esta pretensión y haciéndola objeto de la sátira. Algunos artistas (en especial cantantes y actores) llegan a simbolizar, por su sola presencia, la resistencia al régimen y la supervivencia de otros valores. Con el aflojamiento de la censura que acompaña a la apertura política, estas críticas se vuelven explícitas y, gracias a la entusiasta aceptación del público, su expresión se torna inmensamente popular —y redituable, a punto tal que la oposición al autoritarismo puede convertirse en una "industria

florecente", sumamente comercializada, y por ende más difícil de suprimir—.

Estas manifestaciones culturales y artísticas individuales están estrechamente ligadas a ciertas colectividades, tales como las universidades, las revistas literarias y académicas, las asociaciones profesionales y los grupos de investigadores, en todos los cuales ejercen una fuerte repercusión. A través de estos eslabonamientos, temas antes prohibidos comienzan a ser debatidos en foros semipúblicos y se establecen conexiones con otras experiencias análogas de otros lugares. Aun aspectos en apariencia banales, como la manera de vestir o ciertos gestos, pueden convertirse en actos generalizados de desafío. Si bien estos retos no suelen penetrar hasta los niveles en que se ejerce el poder real, logran corroer las bases normativas e intelectuales del régimen: la desnudez del emperador se vuelve patente.

Otros grupos, provenientes de un sector un tanto diferente de la población, también saca rápido partido de la liberalización. Aquellos sectores privilegiados que se contaron entre los primeros adeptos del régimen autoritario y que, por lo menos en los comienzos, fueron también sus principales beneficiarios, tal vez llegan a la conclusión de que el régimen es prescindible.² Quizá piensen que sus integrantes ya han logrado lo que se propusieron (vale decir, lo que ellos querían conseguir) y que su perpetuación en el poder más allá de lo necesario, conllevaría el riesgo de una polarización social y de una violenta reacción popular. En los casos en que el régimen autoritario ha sido un patente fracaso, estos actores sienten simplemente que ya es hora de probar alguna otra cosa. Algunas de las políticas del régimen pueden también ser contrarias a los ideales e intereses de estos grupos privilegiados, cuyas reacciones pueden abarcar desde la repulsa moral por la corrupción y la represión generalizadas, hasta las especulaciones materialistas sobre políticos que apoyan "excesivamente" al capital internacional o a las empresas estatales, y les cierran así oportunidades económicas. Una vez que comienzan a reunirse con mayor libertad y a intercambiar información sin autocensura o temor a la denuncia, quizá se encuentren con una insospechada comunidad de otras personas que comparten su resentimiento y sus intenciones. Estos grupos comparativamente privilegiados comienzan a actuar entonces como una oposición de facto. El espectáculo que brindan estos industriales, comerciantes, banqueros y terratenientes al quejarse de la política

oficial e incluso, ocasionalmente, al expresar su preferencia por "elecciones libres", tiene el doble efecto de indicar que ese disenso puede ser tolerado y que el régimen ya no goza del consenso que pretendía tener. Ahora al emperador no sólo se lo ve desnudo, sino sin la compañía de su séquito habitual.

Esto no implica que tales sectores privilegiados estén destinados a ser la vanguardia de la resurrección de la sociedad; todo lo contrario: pueden tener buenas razones para temer que la transición no se detendrá en un punto compatible con las libertades contractuales del mercado o con la cómoda relación que mantiene con el aparato del Estado. Pese a ello, su mayor capacidad de acción, el menor riesgo que corren de ser reprimidos y aun su mera notoriedad les asigna un papel decisivo en las primeras etapas de la transición. Incluso estos actores pueden llegar a creer erróneamente que están conduciendo una especie de revolución liberal-burguesa.

Pero esta ilusión se disipa pronto, cuando otros sectores sociales comienzan a reaccionar. Ante todo, el presunto liderazgo de esos actores privilegiados suele ser puesto en tela de juicio por otro estrato que también apoyó, casi siempre, al régimen en sus comienzos: el de los profesionales, ya sean independientes o a sueldo. Por diversas razones —algunas de las cuales son analizadas en el capítulo de Salvador Giner del volumen 1 de esta serie, las sociedades sumamente urbanizadas y burocratizadas de Europa meridional y de América latina cuentan con sectores medios proporcionalmente amplios, que poseen una neta identidad y normas profesionales propias. Suelen estar organizados en una diversidad de "órdenes", "colegios" e "institutos", algunos de los cuales cuentan con el auspicio del Estado. Por lo general, las asociaciones de abogados, ingenieros, arquitectos, médicos, psicólogos, periodistas y asistentes sociales son estáticas en lo político, y sólo están orientadas a la defensa de sus privilegios corporativos; pero al producirse la apertura, muchos de estos grupos se vuelcan a la articulación de problemas más generales, como el del respeto por la ley o la inviolabilidad de las normas profesionales y del bienestar de sus clientes; y empiezan a argumentar que la satisfacción de tales demandas depende de que se democratice la vida política. El discurso de estos grupos tiene un gran peso ideológico por provenir de "los que saben". Así, a estas críticas al régimen y a estas demandas de democratización se les confiere una respetable autoridad. Las asocia-

ciones de abogados que critican la legalidad de las medidas autoritarias y exigen el imperio de la ley, así como los grupos de economistas que evalúan los costos económicos y sociales de las políticas del régimen, son ejemplos evidentes; pero aun otras profesiones, en apariencia más distanciadas de la política, surgen a la arena pública con poderosos argumentos. Los psicólogos, verbigracia, evalúan las microconsecuencias que la represión y la censura tienen en la vida personal; los arquitectos y urbanistas critican el cierre o privatización de espacios antes públicos que suele llevar a cabo el régimen por temor a la congregación de gran cantidad de personas. Comienzan a salir a la palestra fuentes de datos, manuscritos, ensayos e investigaciones preparadas durante los años de severa represión, pero cuyos autores no pudieron hacer público (o no se animaron a ello). Estos documentos y trabajos vienen a complementar las declaraciones efectuadas por las asociaciones profesionales y por los partidos políticos; algunos se convierten en *best-sellers* e inyectan nueva vida en las universidades, librerías, cafés y otros sitios de reunión en que el debate y la crítica son ahora tolerados, “de facto” si no todavía “de jure”. De este modo, una vez dados los primeros pasos hacia la liberalización y tan pronto algunos se atreven a poner a prueba sus límites, se modifica toda la textura, densidad y contenido del discurso intelectualmente autorizado, lo cual imprime un enorme impulso al derrocamiento del régimen autoritario.

Pero la contribución de los sectores medios a la transición no radica únicamente en estas asociaciones dotadas de autoridad intelectual. Otros actores, que también pertenecen en su mayoría a los sectores medios, aportan a la transición un peso, no menor, de autoridad moral. Las organizaciones de derechos humanos, los familiares de los encarcelados, torturados y asesinados, y a menudo las iglesias, son los primeros en alzar sus voces contra las facetas más repulsivas del régimen autoritario, y lo hacen en medio de una grave represión, cuando la mayor parte de los restantes actores se avienen al régimen o prefieren ignorar sus atrocidades. Estas organizaciones de derechos humanos (fenómeno bastante reciente, y más propio de América latina que de Europa meridional) corren enormes riesgos personales y se convierten en parias en una sociedad que todavía es en gran medida remisa a escucharlos, o demasiado temerosa para ello. (El apoyo internacional privado y público que reciben es provechoso porque contribuye a aumentar los costos percibidos de la acción

represiva y les hace sentir que no están del todo aislados.) En algunos casos, como en Brasil y Chile, grupos importantes pertenecientes a la Iglesia Católica adhieren rápida y tenazmente a estos valores. Y esto es importante, pues permite que los activistas de los derechos humanos reciban cierta protección justamente de la institución que más dificultad tienen para reprimir los regímenes que profesan defender los valores “occidentales y cristianos”. En otros casos, como en la Argentina, Bolivia y Uruguay, la Iglesia Católica (con escasas y honrosas excepciones) prefirió hacer caso omiso de las atrocidades de los respectivos regímenes, cuando no justificarlas; esto volvió más llamativa y riesgosa la postura adoptada por los grupos laicos de derechos humanos, por otras iglesias y aun por individuos aislados —como las hoy célebres “Madres de Plaza de Mayo” en la Argentina.—

Pero independientemente de esa diferencia, cuando se inicia la transición las organizaciones de derechos humanos y los activistas de esta causa salen a la palestra dotados de una enorme autoridad moral, que les brinda un amplio auditorio para sus elocuentes críticas al régimen, <críticas que inevitablemente se hacen extensivas a otras cuestiones y llegan a incluir derechos sociales y políticos que sólo la democracia puede garantizar con seguridad.

La enorme repercusión y el prestigio que alcanzan súbitamente las organizaciones y los activistas en favor de los derechos humanos debe comprenderse también dentro del marco de otro fenómeno sutil pero no menos decisivo: es lo que podría denominarse “la recuperación de la dignidad personal”. Luego de muchos años de gobierno arbitrario, brutalidad policial y despotismo en tantos contextos sociales (en otras palabras, luego de muchos años de privación de los atributos básicos de la ciudadanía), son muchos los que demandan la liberalización y se regocijan con ella. En tales circunstancias, ayudados por los activistas de los derechos humanos, los intelectuales y artistas, muchos descubren que también ellos fueron víctimas de la represión del régimen. De ahí que se vuelva comprensible la furia de numerosas personas que poco tiempo atrás parecían apoyar la ilusión de los gobernantes de gozar de un “consenso tácito”. Esta condena del régimen se vuelve más intensa aun si, como suele ocurrir, ha sido penetrado por la corrupción y ésta ahora puede sacarse a la luz pública. Esto converge con el discurso de las asociaciones profesio-

nales y organizaciones de los derechos humanos creando un clima general de intenso rechazo ético del régimen autoritario.

Pero el mayor desafío al régimen transicional probablemente proveniga de la clase obrera y de los empleados de menor rango, con frecuencia sindicalizados, que encuentran una nueva o reavivada identidad y una renovada capacidad para su acción colectiva. No es de sorprender que éste sea el ámbito al cual la liberalización se extiende de manera más vacilante y menos irreversible. No sólo las organizaciones a que pertenecen estos actores fueron el foco de la "atención" de los gobernantes autoritarios —ya sea a través de la represión directa o de la manipulación estatal corporativista—, sino que las relaciones directas de estos individuos con sus empleadores se vieron decididamente afectadas por la política del régimen. En nuestra muestra de países, la mayoría de los regímenes autoritarios favorecieron en forma deliberada los intereses burgueses, y en especial los de sus sectores más oligopólicos e internacionalizados.³ El impacto neto de estos empeñosos esfuerzos en los salarios reales y en los beneficios sociales de los trabajadores fue variable; en la mayoría de los casos, declinaron tanto en términos absolutos como relativos respecto de sus niveles anteriores, aunque en algunos esta declinación se vio "compensada" por el aumento de prebendas paternalistas otorgadas por el Estado. Siempre, empero, aumentó drásticamente el poder discrecional de los empleadores en la producción y en la distribución, en tanto que se redujeron o anularon los derechos preexistentes de los trabajadores a la representación colectiva.

No cabe sorprenderse, pues, de que en estos regímenes autoritarios haya un enorme cúmulo de ira y de conflictos y que, tan pronto se vuelve posible, estallen en demandas obreras. Muchas de estas demandas se centran en cuestiones inmediatas, como la obtención de mayores salarios y mejores condiciones de trabajo, o de políticas menos arbitrarias de contratación y despido del personal, en tanto que otras apuntan a crear (o recrear) las instituciones que representan a la clase: exigen libertad de asociación, derecho de huelga, convenios colectivos, comités de fábrica, aplicación equitativa de la legislación laboral, ampliación de las medidas para paliar el desempleo y de otras políticas de asistencia social. Ninguna liberalización puede evitar que se produzca movilización y conflicto en torno de estas cuestiones, que trataremos en la próxima sección.

Pero ni siquiera este análisis agota las capas de la sociedad que vuelven a emerger a la superficie; tanto en América latina como en Europa meridional, reviste particular importancia la literal explosión de movimientos de base, la mayoría de los cuales se organizan en torno de dominios territoriales circunscriptos (barrios o parroquias). La combinación de las políticas de atomización deliberada del régimen anterior, su destrucción de las redes representativas y su énfasis en el diseño centralizado y tecnocrático de las políticas tiende a crear contextos especialmente propicios para esas formas de asociabilidad popular una vez que las partes afectadas se atreven a reunirse, discutir sus problemas comunes y constituir organizaciones más o menos duraderas. Ciertamente es que a menudo reciben la ayuda de personas extrañas a ellos (sacerdotes y monjas, estudiantes, abogados, trabajadores sociales, militantes partidarios) y rara vez conforman redes amplias; pero lo que aquí interesa es que son numerosos y que sus procesos internos son con suma frecuencia muy igualitarios y participativos. Y esto tiene importantes corolarios para la cultura política emergente en la transición. De pronto aparecen una multitud de foros populares (por efímeros que resulten algunos de ellos) en los que el ejercicio y el aprendizaje de la ciudadanía fructifica en debates sobre las cuestiones cotidianas preocupantes. La proliferación de estos espacios populares obliga a los ejecutores de la política a prestar atención (y destinar recursos) a problemas puntuales perturbadores de la vida urbana que el régimen anterior o bien soslayó, o bien abordó de una manera imperativa y tecnocrática. Los pactos sociales amplios o las reformas globales en el plano nacional no resuelven tales problemas, y por ende el proceso político emergente incluye elementos descentralizadores que pueden profundizar sus raíces democráticas.

Todos estos cambios, que son rápidos, inesperados y abarcan a la mayor parte de la sociedad civil, socavan los intentos de los "blandos" del régimen por perpetuarse en el gobierno, y elevan los costos percibidos del golpe que —en esos momentos más que nunca— quisieran llevar a la práctica los "duros".

El levantamiento popular

(En algunas circunstancias y en momentos particulares de la transición, muchas de estas diversas capas de la sociedad pueden confluir en lo que

hemos dado en llamar el "levantamiento popular". Los sindicatos, los movimientos de base, los grupos religiosos, intelectuales, artistas, clérigos, defensores de los derechos humanos y asociaciones profesionales se apoyan mutuamente en sus esfuerzos en pro de la democratización y confluyen en una totalidad mayor que se identifica como "el pueblo" (*o povo, the people, il popolo, le peuple, ho laos*). Este frente que surge ejerce gran presión para ampliar los límites de la mera liberalización y la democratización parcial. La fantástica convergencia que este levantamiento entraña amedrenta a los "blandos" del régimen (que auspiciaron la transición en la expectativa de poder controlar sus consecuencias), así como a muchos de sus cuasi aliados (los opositores moderados del régimen, que confiaban en dominar, sin esa ruidosa interferencia, la posterior competencia por los cargos principales del gobierno).

Pero este levantamiento popular durante la transición no es en modo alguno una constante. Algunos países parecen haber saltado este momento de euforia, en que una vasta mayoría de la población se siente unida en un pie de igualdad, luchando por la meta común de crear no sólo un nuevo sistema político sino un nuevo orden social. Por ejemplo, encontramos pocos datos sobre su existencia en España o en Grecia; aun en Brasil, donde se ha prestado a estos fenómenos mucha atención, se limitaron a la zona de San Pablo y al centro y sur del país —por cierto una gran porción de éste, pero aun así no alcanzaron un alto nivel y se disiparon con suma rapidez—. Portugal, luego de la revolución de 1974, representa el caso extremo en nuestra muestra de un vuelco espontáneo de esta índole hacia la solidaridad y el entusiasmo igualitarios. Allí las diversas capas de una sociedad civil activada y politizada casi de la noche a la mañana interactuaron para apoyarse y estimularse mutuamente en demanda de una ampliación de lo que se dio en llamar "el proceso". Bajo este impulso, la transición fue mucho más allá de la liberalización, y por momentos hasta pareció desbordar la democratización política, llegando a lo que hemos llamado "socialización". No obstante, ya para el otoño de 1975 el levantamiento popular había llegado a su punto culminante y la transición se había encuadrado en moldes más predecibles. Viendo las cosas en retrospectiva, su persistencia en la transición portuguesa comparativamente larga parece haber sido en parte resultado de la exitosa coreografía montada por el Movimiento de las Fuerzas Armadas (MFA). Mediante su estímulo a las manifestaciones urbanas y su aus-

picio de un programa "dinamizador" de las zonas rurales, los gobernantes del período de transición pudieron sacar provecho de lo que inicialmente fue una respuesta masiva espontánea, voluntaria e imprevista —y prolongada—. En la Argentina se vivieron dos momentos de levantamiento y unidad popular contra un régimen autoritario: uno de ellos ocurrió antes del anuncio de la transición (el "Cordobazo" y los sucesos posteriores a él, en 1969); el otro, mucho más moderado tanto en intensidad como en duración, sobrevino cuando ya era bien claro que algo iba a cambiar, en el período posterior al fracaso militar en la guerra de las Malvinas. En Venezuela, el pueblo se alzó en 1958 en huelgas masivas que paralizaron todo el país y obligaron a Pérez Jiménez a entregar el poder. Perú asistió también a un amplio levantamiento popular a comienzos de la década de 1970, y al parecer está comenzando a darse algo semejante en Chile actualmente.

Los casos estudiados por nosotros sugieren que cuanto más breve e inesperada es la transición desde la dominación autoritaria, mayor es la probabilidad de un levantamiento popular y de que éste produzca un efecto duradero. La sorpresa (y alivio) que producen las señales de que los gobernantes son más vulnerables de lo que parecían, así como el hecho de que deban tomarse prontas decisiones acerca de las reglas emergentes, parecen contribuir en gran medida a la generalización y espontaneidad del levantamiento. En cambio, cuando hay más tiempo para pensar y actuar, las diversas capas de la sociedad pueden descubrir que existen serias divergencias en sus objetivos y en sus estrategias de acción preferidas. La reflexión o las decisiones políticas concretas llevan a que la identidad común como "el pueblo" quede fragmentada por motivos de clase, status, sexo, religión, procedencia étnica, lenguaje y generación, para no hablar de las creencias ideológicas y de las adhesiones partidarias. Así pues, cuando los gobernantes controlan de manera comparativamente firme y prolongada la transición, es menos probable que haya un levantamiento popular, y en caso de que lo haya, estará más limitado en el espacio y en el tiempo. En tales circunstancias, la presión para trascender la liberalización será menor, y la forma de democracia que a la postre se alcanzará tenderá a contener más elementos oligárquicos, más "islas" de desigualdad institucionalizada respecto de la participación y la responsabilidad ante la ciudadanía, que en el caso en que los gobernantes enfrentan a una sociedad resurrecta y confluyente en un "pueblo"

sumamente movilizado. También parecería que la relativa ausencia de un levantamiento de esta índole reduce la probabilidad de una regresión golpista, si bien allí donde “el poder lo tiene el pueblo” y “el pueblo está en las calles”, es muy posible que los promotores de tales golpes vacilen ante la perspectiva de provocar una guerra civil; véase si no la indiferencia con que se recibió en Portugal el golpe de Spínola en setiembre de 1974, y la confusión provocada por el golpe y contragolpe de noviembre del año siguiente.

¿La repercusión del levantamiento popular en la transición resulta más clara que las condiciones para su gestación. Si hubo en el pasado una amplia y recurrente movilización popular, sofocada por el advenimiento de un régimen autoritario, y *además* si persiste por detrás de la fachada de “paz social” una especie de red subterránea de asociaciones preexistentes, sindicatos, movimientos y partidos, es más probable que se produzca un gran levantamiento popular: Según esto, Italia, Argentina, Chile y quizás Uruguay son candidatos más probables para experimentar tal fenómeno durante la transición.⁴ No obstante, los casos de Portugal, Venezuela (en la década del cincuenta) y Perú sugieren otra hipótesis concurrente con la anterior: si las movilizaciones populares no han sido una característica destacada en el pasado y si *además*, la sociedad civil tiene una débil estructura institucional (mantenida deliberadamente por un prolongado corporativismo estatal y/o por la represión), puede verse facilitado dicho levantamiento. En tales casos, la misma ausencia de una identidad política neta y el carácter novedoso de los grupos que surgen como respuesta a la liberalización pueden facilitar que los individuos se identifiquen como iguales, y que los grupos eviten temporariamente los conflictos en torno de la forma de organización política que ha de predominar.

De todos modos, sea cual fuere su intensidad y sus antecedentes, estos levantamientos populares siempre son efímeros. La represión selectiva, la manipulación y la cooptación ejercidas por quienes aún controlan el aparato estatal, la fatiga que provocan las frecuentes manifestaciones y el “teatro callejero”, los conflictos internos que sin duda han de surgir acerca de la elección de los procedimientos y de las políticas sustantivas, el sentido de desilusión ética frente a las transacciones “realistas” que impone la concertación de pactos y/o el surgimiento de líderes oligárquicos dentro de los grupos que los acuerdan, todos estos factores

conducen a que el levantamiento se disipe. Este auge y posterior ocaso del “pueblo” frustra a muchos actores y acaba con muchas esperanzas. Como ya hemos señalado, son muchos los que se repliegan de su activismo intenso y gran idealismo para dedicarse más bien al logro de sus objetivos privados; algunos crean “guetos políticos”, dentro de los cuales mantienen vivos los ideales de una transformación social más profunda;⁵ otros pueden pasar a la clandestinidad y recurrir a la violencia terrorista, o incluso abrigar la esperanza de un retorno al autoritarismo represivo. Cualquiera sea la combinación de las reacciones frente al levantamiento popular, éste cumple el papel decisivo de empujar la transición un paso más adelante que lo que de otra manera habría ocurrido; pero el desencanto que deja tras de él es un problema persistente para la posterior consolidación de la democracia política. En el proceso de estructuración de las opciones de la transición y de moderación de un indócil sector popular, hay un suceso que cumple un papel más inmediato e importante que todos los demás: la convocatoria a elecciones.

Capítulo 6

CONVOCATORIA A ELECCIONES (E INCITACION A LOS PARTIDOS POLITICOS)

Otra convergencia

El anuncio por parte de las autoridades del periodo de transición de su propósito de convocar a elecciones para los cargos representativos de importancia nacional ejerce un profundo efecto. Si sus intenciones son aceptadas como verosímiles, y si los electores consideran que gozarán de una razonable libertad de opción—vale decir, que los partidos actuales o futuros podrán competir libremente y presentar candidatos alternativos, y los gobernantes, en cambio, *no* gozarán de plena libertad para el cómputo de los votos o la eliminación de los candidatos que les disgusten—, comienzan a modificarse rápidamente las relaciones entre las facciones y fuerzas contendientes, dentro y fuera del régimen. Esto se debe a que la perspectiva de las elecciones futuras vuelve a poner a los partidos en el centro del escenario político, en una posición de prominencia que seguirán ocupando durante algún tiempo. Si algún momento “heroico” existe para los partidos políticos, es el que se produce antes, durante e inmediatamente después de la “elección fundacional” en la cual, por primera vez después del régimen autoritario, disputarán cargos electivos de significación nacional sometidos a condiciones competitivas razonables.

Con anterioridad a esto, en las primeras etapas de la transición, quizá los partidos hayan cumplido un papel escaso o nulo. En la *démocratie octroyée* [democracia concedida de buen grado], en que una fuerza de ocupación patrocina el cambio desde arriba, quizá ni siquiera existan partidos, salvo en la mente de los exiliados o en las especulaciones de las potencias extranjeras; en la *démocratie à contrecœur* [democracia

concedida a regañadientes), auspiciada por los "blandos" del régimen autoritario, sus propósitos iniciales habitualmente se limitan a cierto grado de liberalización, con elecciones planeadas para un futuro distante y sólo para algunos cargos de menor cuantía —en las que puede haber o no partidos promovidos por el gobierno—. La resurrección de la sociedad civil y, en algunos casos, su confluencia en un amplio levantamiento popular, obliga a revisar el cronograma previsto originalmente y el alcance de las elecciones; y esto es más válido cuando la transición misma ha sido prácticamente impuesta al régimen por una oposición fuerte y activa.

Habitualmente los partidos políticos desempeñan un rol secundario en estas movilizaciones y presiones. Como vimos, gran parte del esfuerzo es realizado por los sindicatos, asociaciones profesionales, movimientos sociales, organizaciones de derechos humanos, grupos religiosos, intelectuales y artistas. Con frecuencia los partidos están demasiado desquiciados, divididos u ocupados en encumbrar a sus propios líderes como para cumplir esa tarea. Más aun, uno de los motivos primarios de las autoridades del período de transición para convocar a elecciones para cargos oficiales significativos bien puede ser conseguir "sacarse de encima" a esa multitud de grupos dispares de protesta. Tal vez las autoridades confían en canalizar esa actividad hacia los partidos de una manera más ordenada, o tal vez calculen que así lograrán dividir y conquistar a sus opositores. Por otra parte, pueden tener la esperanza de que este gesto magnánimo sea tan apreciado por el pueblo, que el partido o candidato predilecto del gobierno saldrá triunfante en la contienda posterior.

En este último aspecto, las expectativas del régimen suelen quedar decepcionadas. Los períodos de transición están llenos de ejemplos de autoritarios "blandos" que sobrestimaron el apoyo popular que podían obtener: los militares argentinos en 1973, los generales brasileños en 1974, el MFA portugués en 1975, la junta uruguaya en 1980, los militares turcos en 1983, y aun el fracaso de Indira Gandhi en perpetuar su régimen de emergencia en la India mediante un plebiscito unánime. No obstante, mucho más fundadas han resultado las expectativas de canalizar la atención y la fervorosa actividad de la sociedad civil hacia las estructuras partidarias de una sociedad política más ordenada.

No es difícil entender por qué sucede esto. Tradicionalmente, el proceso electoral se organiza según las jurisdicciones territoriales. De

hecho, éste es el único criterio inequívoco para delimitar los electorados en el mundo contemporáneo. Ningún régimen de los últimos tiempos, ni siquiera los de ideología corporativista, ha podido prescindir por completo de la representación territorial (si es que toleraron algún tipo de representación organizada), y el partido es la institución moderna por antonomasia para estructurar y agrupar las preferencias individuales de acuerdo con dichos lineamientos. La clave de la eficacia de un partido radica en su capacidad de generar símbolos de identidad política parcial (ya sea por su nombre, plataforma, ideología, cánticos, insignias, como por sus líderes pasados y presentes) que reúnen a votantes y militantes por encima de las múltiples líneas que de otro modo los divide dentro de la sociedad, sea por razones de clase, status, familia, sexo, religión, grupo étnico, lenguaje o edad. Por lo demás, dado que la cantidad de posiciones electivas es limitada, también suele serlo la cantidad de partidos que contendrán. La lógica misma de reunir símbolos capaces de atraer votos suficientes y de atravesar el umbral numérico necesario para obtener la representación asegura dicha limitación —aunque la incertidumbre propia de las "elecciones fundacionales" alienta en un comienzo la proliferación de partidos y de candidatos, muchos de los cuales posteriormente desaparecen—.

Una vez anunciadas las elecciones, y si parece probable que éstas se realicen de acuerdo con reglas de juego razonablemente justas, otra peculiar convergencia afecta la transición. Los opositores al régimen, si creen que tienen alguna *chance* de obtener representación, se ven muy estimulados a cooperar con los "blandos", aunque sólo sea para garantizar que se lleven a cabo las elecciones. Con frecuencia esto implica desmovilizar a aquellos grupos radicalizados o combativos que si bien pueden ofrecer a los opositores un apoyo "duro", también pueden desacreditarlos ante otros adeptos potenciales más moderados —particularmente por sus acciones violentas y su militancia "excesiva" en las calles y lugares de trabajo— y hasta poner en peligro la convocatoria a elecciones. Así pues, los partidos revividos o los nuevos partidos que surgen (al menos aquellos que estiman tener buenas probabilidades de obtener representación) resultan ser no sólo, o no tanto, agentes de movilización como instrumentos de control social y político.

Además, las perspectivas de elecciones futuras desplazan la atención hacia un nuevo asunto: la definición de los procedimientos bajo los cuales

se realizará la contienda. Normalmente ésta es la primera instancia de la fijación de parámetros más o menos institucionalizados que restringen la incertidumbre de los desenlaces futuros.¹ Como es obvio, los partidos tienen gran interés en participar en la formulación de las reglas que decidirán qué grupos serán admitidos en la puja electoral, cuáles serán los límites de las jurisdicciones del electorado, qué criterios se aplicarán para determinar los ganadores, etc.² La mayoría de los partidos están dispuestos a pagar un precio por su posibilidad de obtener la mejor taja-da, partiendo de los cálculos que efectúan acerca de la identidad y distribución geográfica de sus presuntos partidarios. Este precio a menudo involucra entrar en componendas implícitas o en pactos explícitos con el régimen transicional y con otros partidos, así como moderar a sus partidarios más combativos. Ello significa que la base de la oposición tiende a desplazarse de la expresión de principios a la discusión de procedimientos, y de la exigencia de beneficios inmediatos al pedido de los líderes políticos para que acepten postergar sus demandas de gratificaciones.

La producción de un consentimiento contingente

Si se logra de algún modo elaborar con éxito las reglas, éstas sientan las bases para un "consentimiento contingente" que forma el sustrato de la democracia política moderna. A diferencia de la teoría democrática clásica (fundada en la premisa de superioridad ética de la expresión unánime de la ciudadanía reunida en asamblea), o de la teoría de la democracia liberal (fundada en la premisa de que los ciudadanos activos eligen y hacen responsables a representantes individuales, quienes, a su vez, producen decisiones sustantivamente superiores mediante un amplio debate público entre ellos), las teorías contemporáneas de la democracia asignan el mayor peso del consentimiento a las élites partidarias y a los políticos profesionales (de vez en cuando sujetos a aprobación electoral), quienes concuerdan entre sí, no sobre la base de principios éticos o sustantivos, sino de normas de procedimiento propias de la contingencia. Estos actores aceptan competir de modo tal que quienes ganen las elecciones ejerzan su temporaria superioridad política de manera de no impedir que asuman el gobierno quienes puedan obtener mayor apoyo en el futuro; y quienes las pierden en el presente, acepten respetar la autoridad con-

tingente de los ganadores para tomar decisiones imperativas, a cambio de permitirseles ocupar el gobierno y tomar decisiones en el futuro. Por su parte, presuntamente los ciudadanos aceptarán la democracia basada en dicha competencia, siempre y cuando sus resultados sigan siendo contingentes respecto de sus preferencias colectivas, tal como se expresan en elecciones justas y regulares de desenlace incierto.

El reto que plantea establecer una democracia política de esta índole consiste en encontrar un conjunto de reglas capaces de encarnar ese consentimiento contingente. Este "regateo democrático", para emplear la expresión de Robert Dahl,³ varía de una sociedad a otra, según las pautas de clivaje entre sus miembros y ciertos factores subjetivos, como el grado de confianza mutua, los criterios por los que se mide la imparcialidad y la disposición a transar. Hay, empero, tres dimensiones que probablemente resulten decisivas en todos estos esfuerzos.

En primer lugar, es importante saber a qué partidos se les permitirá participar en este juego. Durante la transición, esto suscita el sensible problema de cómo se tratará a aquellos partidos que son declaradamente "antidemocráticos", o cuya concepción de la democracia no coincide con la de la contingencia. Esta cuestión incluye también asuntos en apariencia técnicos, como establecer el umbral mínimo para la representación de los partidos menores y/o asegurar que a ciertos grupos sociales, en especial a las minorías étnicas o religiosas, se les garantice la representación o protección.

La segunda dimensión se refiere a la fórmula adoptada para distribuir las bancas dentro de las jurisdicciones electorales, y al tamaño y cantidad de tales jurisdicciones. Aquí la opción principal consiste en producir un mejor consentimiento otorgando un "premio" al partido que recibe el mayor número de votos, o distribuyendo las bancas en forma proporcional al total de votos obtenidos, o bien mediante una fórmula mixta, que recompense a los partidos mayoritarios en ciertas jurisdicciones y compense a los minoritarios en otras —como el complicado sistema que se adoptó en la República Federal de Alemania. Desde luego, las variantes posibles son muchas, sobre todo cuando se introduce una *doble vuelta*; pero en todos los casos, existe una tensión subyacente entre la conveniencia de crear "mayorías operativas" y la de obtener una "representación fiel". Otros problemas se relacionan con las reglas vinculadas a la distribución de las jurisdicciones territoriales según su tamaño y a la sobre-

representación intrínseca de los intereses agrarios en todos los acuerdos definidos espacialmente.

Una tercera dimensión de esta lista que no pretende ser exhaustiva, concierne a la estructura de los cargos para los cuales se celebran elecciones nacionales.⁴ Desde hace mucho, las dos alternativas históricas han sido el parlamentarismo —en el cual sólo se vota por representantes de electorados que no alcanzan el nivel nacional (dejando de lado los casos excepcionales de países organizados en un electorado nacional único)— y el presidencialismo —donde los cargos superiores del poder ejecutivo se eligen por sufragio popular (dejando de lado los intrincados procesos de los colegios electorales en los sistemas federalistas)—. Durante largo tiempo, algunos países (como Finlandia, Irlanda e Islandia) han practicado una versión mixta de estas fórmulas (el semipresidencialismo, según se lo llama habitualmente), pero en las democracias nuevas esta posibilidad sólo ha sido tomada seriamente en cuenta con la constitución degaullista de la Quinta República Francesa.

¿Qué combinación de estas opciones producirá, y más tarde reproducirá, el consentimiento contingente —la razonable expectativa, tanto de los ganadores como de los perdedores, de que podrán seguir participando conforme a las reglas de la contienda electoral democrática—? No puede haber una respuesta rigurosa a esta pregunta. Cada país tiene que experimentar a fin de encontrar su propia solución, y hay pruebas de que así está sucediendo en los casos que hemos estudiado. Giuseppe di Palma ha aducido que la inclusión máxima de partidos en este juego electoral, incluso de los que son declaradamente “extremistas”, puede superar su resistencia a la democracia, y que es preferible una representación proporcional extrema y una política de coaliciones multipartidarias, y no crear un precoz “mayoritarismo” o la rotación permanente de dos partidos en el poder.⁵ Juan Linz, en un ensayo inédito, ha argumentado convincentemente que el presidencialismo pone en peligro la consolidación democrática, ya que reduce sus opciones disponibles, genera situaciones de suma cero, otorga a individuos aislados cargos sumamente personalizados y prominentes, en los que se cifran demasiadas expectativas, desalienta el desarrollo de la organización y disciplina partidarias, amenaza llevar a un callejón sin salida si el Parlamento cae en manos de uno o varios partidos de la oposición, y reduce la flexibilidad de los gobiernos para responder a las crisis modificando sus planteles y políticas.⁶

Estos argumentos parecen válidos, y todos ellos apuntan en el sentido de una solución ultraparlamentaria, al estilo italiano. Esto generaría diversidad partidaria, flexibilidad para las decisiones, mera búsqueda de la supervivencia y, eventualmente, tolerancia política, a expensas de la protección de los intereses socioeconómicos establecidos, al dejarlos al margen de la responsabilidad democrática ante la ciudadanía y al fragmentar las instituciones representativas a punto tal que sean incapaces de obligar al Estado a aplicar un poder suficiente en las cuestiones públicas decisivas. Otro tema distinto es si los países (en especial los de América latina) que en la actualidad están recorriendo (o a punto de hacerlo) un período de transición desde la dominación autoritaria, países que tienen una tradición política diferente, inequidades más acuciantes y menor flexibilidad en su sociedad civil, podrán encontrar que este conjunto de reglas es capaz de generar un consentimiento contingente y, a la vez, un desempeño adecuado. Sea como fuere, el acuerdo sobre las reglas no basta para garantizar el éxito de la democratización: mucho depende de los efectos de las elecciones fundacionales.

Los efectos de las elecciones fundacionales

Los resultados de las elecciones democráticas no pueden predecirse a partir de las reglas conforme a las cuales se llevan a cabo. En caso contrario, no serían democráticas. Al convocar a elecciones luego de un período más o menos prolongado de régimen autoritario, hay varios motivos para suponer que el desenlace será muy incierto. En primer lugar, los votantes tendrán comparativamente poca experiencia en lo que atañe a elegir entre diversos candidatos; la identificación con un partido será probablemente escasa, y poco claras las imágenes de los candidatos, sobre todo si el período de gobierno no representativo ha sido largo. La desconfianza puede llevar a los individuos a mostrarse muy cautelosos en sus respuestas a las encuestas de opinión —factor éste que quizás explique el porcentaje inusualmente alto de “no sabe” y de “indecisos” en todas las encuestas realizadas antes de tales elecciones—. El fervor de la sociedad que acaba de liberalizarse probablemente origine grandes oscilaciones en el entusiasmo y el talante de la gente frente a una rápida sucesión de acontecimientos sin precedentes. De ahí que pueda esperarse una buena proporción de “votos tácticos”: algunos votarán por aquellos

candidatos y partidos que manifiestan su más decidido rechazo al régimen anterior, en tanto que otros preferirán a los que parecen ofrecer el mejor bastión contra dicho rechazo tajante. Estas especulaciones bien pueden estar desvinculadas de todo interés de largo plazo, clasista, sectorial, étnico, etc. Añádase a esto la probabilidad de una situación económica tumultuosa, si no caótica, y no es difícil imaginar que ni siquiera el más hábil "futurólogo" sería capaz de predecir de antemano la distribución de las preferencias electorales. Los que están en el poder o cerca de él cometerán errores, habitualmente sobrestimando el apoyo que habrán de recibir; los que están en la vereda de enfrente bien pueden subestimar su capacidad de recibir votos de la población en general y preferir orientar sus esfuerzos a complacer a sus propios militantes y a sus clientelas básicas.

Así pues, las elecciones fundacionales son momentos de hondo dramatismo. La concurrencia a las urnas es muy alta; los partidos que abogan por la cancelación, postergación o abstención son barridos por el entusiasmo cívico que acompaña a dichos momentos. Los resultados del sufragio son ávida y minuciosamente estudiados. Por otra parte, las elecciones fundacionales parecen tener una suerte de efecto de congelamiento en los sucesos políticos posteriores. En los casos en que han sido seguidas por sucesivas reiteraciones del proceso electoral, muy pocos partidos nuevos se sumaron a la disputa, y en cambio a menudo desaparecieron muchos partidos secundarios. El examen de varias elecciones fundacionales del pasado (Francia en 1848, Finlandia en 1907, Alemania en 1919, Italia en 1948 y Japón en 1952) sugiere que la distribución de las preferencias de los electores tiende a permanecer relativamente constante durante un tiempo;⁷ no obstante, esta premisa se derrumba ante el análisis de lo ocurrido más recientemente en Portugal, Grecia y España. En estos países, el presunto congelamiento de los alineamientos partidarios muy pronto se diluyó, y hubo notables desplazamientos de los votantes en las elecciones subsiguientes. A diferencia de casos anteriores, en que las alternancias en el gobierno por vía electoral tardaron en producirse (y aún no se han producido en Italia ni en Japón), los países de Europa meridional contemporáneos han mostrado que el pasaje del predominio de un partido "burgués" al de un partido socialista (y viceversa, en el caso de Portugal) puede darse con sorprendente rapidez. Nuestra impresión es que esta rotación obedece en gran medida al hecho de que el Estado mo-

demo está mucho más ligado que en el pasado al desempeño general de la economía capitalista del país. Por consiguiente, es más probable que los votantes resuelvan "castigar" a los gobernantes, ya sea de izquierda o de derecha, que han conducido mal, a su juicio, los asuntos económicos. Esto produce un "efecto pendular", algo distinto de las "elecciones críticas" del pasado, donde las adhesiones de los electores se desplazaban de manera esporádica e irreversible.

Volviendo a las elecciones fundacionales, aventuraremos las siguientes observaciones, algo paradójicas y que en ocasiones hasta pueden resultar inmorales, acerca de su resultado. Para que la transición hacia la democracia política resulte viable a largo plazo, aquéllas deben realizarse libremente en una contienda franca, y sus resultados ser honestamente registrados; sin embargo, éstos no pueden ser demasiados precisos ni representativos de la distribución efectiva de las predilecciones de los electores. Dicho de manera sucinta, es preciso "ayudar" a los partidos de centro-derecha y de derecha para que tengan un buen desempeño, en tanto que los de centro-izquierda e izquierda no deben ganar por una abrumadora mayoría. A menudo esto sucede de manera "artificial", mediante el manipuleo de las reglas (p. ej., mediante la sobrerepresentación de los distritos rurales o de las pequeñas jurisdicciones electorales periféricas), o bien de manera "natural", fragmentando las opciones partidarias de la izquierda —cosa que por lo común no resulta difícil— y consolidando las del centro y la derecha —lo cual a veces es posible gracias a los recursos de que gozan los ocupantes de los cargos oficiales—.

El problema reviste particular gravedad para los partidos que representan los intereses de las clases propietarias, los profesionales privilegiados y las instituciones establecidas de la sociedad, incluidas las fuerzas armadas. Ya hemos aducido que muchos de sus intereses vitales resultan con frecuencia protegidos por los pactos que suelen acompañar a la transición; pero, aparte de que no siempre se llega a tales acuerdos, tampoco es probable que estos actores brinden suficiente apoyo a la democracia. Si su partido o partidos preferidos no son capaces de reunir bastantes votos como para seguir en la contienda, es fácil que deserten del proceso electoral en favor de una conspiración antidemocrática y de la desestabilización del gobierno. Además, si la derecha se derrumba por entero y deja el terreno virtualmente libre a partidos izquierdistas, éstos al poco tiempo se fragmentarán, y sus diversas facciones se esforzarán en supe-

rarse unas a las otras en cuanto a las promesas cada vez más extremas que le hacen al electorado.

Pero en unos cuantos casos la supervivencia electoral de la derecha no es un resultado fácil de asegurar en modo alguno. Estas fuerzas están a su vez fragmentadas entre los "duros", nostálgicos de un retorno al autoritarismo, y los "blandos", a menudo amedrentados por haberse visto obligados a convocar "prematuramente" a elecciones. Por lo demás, estos últimos cargan sobre sus hombros su estrecha asociación con el régimen difunto,⁸ lo cual les dificulta probar que su propósito es permanecer fieles a la democracia política. Para ello tal vez tengan que hacer concesiones contrarias a los intereses de sus partidarios. Por otro lado, si las reglas son manejadas de manera harto manifiesta en favor de la derecha, las elecciones serán consideradas una farsa y perderán así su "efecto fundacional".

No es menos grave el dilema que enfrentan los partidos izquierdistas. En las transiciones no revolucionarias que estamos analizando existe una asimetría entre ambos campos. La derecha debe estar pronta a sacrificar sus intereses materiales inmediatos y ser capaz de superar su desventaja simbólica en el corto plazo. A la izquierda se le requiere no hacer un uso pleno de su ventaja simbólica inmediata y sacrificar, o al menos posponer por un período indefinido, su objetivo de una transformación radical que lleve a una "democracia avanzada". Por otro lado, también es probable que la izquierda esté dividida en facciones de "duros" y "blandos" equivalentes a los de la derecha. Es posible que la facción "maximalista" se oponga a toda participación en elecciones, con el argumento de que esto congelará las identidades políticas existentes, distraerá las energías hacia el terreno de la interacción en torno de los procedimientos y de los compromisos sustantivos, y desilusionará a los grupos oprimidos sobre las perspectivas de una transformación radical. Por otro lado, los "minimalistas" de izquierda y de centro-izquierda corren el riesgo de que, si no explotan plenamente su ventaja electoral en los comienzos de la transición, puedan verla evaporarse en el futuro, a medida que se diluye el recuerdo de su resistencia heroica al régimen autoritario y que otras clases, mejor dotadas, recuperen su supremacía organizativa y simbólica. Tal vez los minimalistas quieran actuar "responsablemente" en esta etapa, sólo para descubrir que han dedicado demasiados esfuerzos a un proceso electoral que los margina cada vez más.

Si los minimalistas quieren evitar estos desenlaces deben obtener en la elección fundacional un éxito sustancial. Al menos, deben resultar suficientemente indispensables en las deliberaciones posteriores sobre políticas y procedimientos como para que sus cargos no puedan ser soslayados, y gozar de confianza suficiente como para tolerar las críticas de "traición" y de "venderse al sistema" que les dirigirán los maximalistas. Pero, por otro lado, si los minimalistas obtienen gran apoyo electoral, y en especial si llegan a tener responsabilidad exclusiva en el gobierno, es probable que tengan que enfrentar, no tanto la probabilidad de un golpe militar inmediato, como de una gran crisis económica. Los capitalistas, privados de una reconfortante presencia en el electorado, suspicaces ante la eficacia de los eventuales pactos o constituciones que garanticen sus intereses básicos, y temerosos de que aun los partidos centristas aumenten sus exigencias sustantivas para cubrir su flanco izquierdo, responderán con las armas que tienen más a mano: la desinversión y la fuga de capitales.

Para la centro-izquierda y para los partidos izquierdistas no maximalistas, aparece un elemento tranquilizador en este escenario cuando la centro-derecha (o la derecha democrática, si es que ésta existe) gana la elección y resulta la responsable exclusiva del manejo de los asuntos económicos y sociales. En tales casos, aquéllos pueden confiar en que cosecharán los frutos de la oposición a breve plazo. La experiencia más reciente nos sugiere que el largo predominio de partidos conservadores, al estilo de lo sucedido en Italia o en Japón, es cosa del pasado. La mayor ligazón de la economía y el Estado, los efectos contagiosos de una economía más internacionalizada y el mayor grado de tolerancia externa frente a los experimentos socialistas democráticos, indican que la alternancia en el gobierno se ha vuelto una probabilidad más realista. Al respetar las reglas del consentimiento contingente y aceptar ser en un comienzo una oposición fuerte pero leal contra gobiernos derechistas destinados a sufrir un desgaste y perder apoyo en la difícil secuela del régimen autoritario, los partidos de centro-izquierda y de izquierda pueden comprobar (como lo indica la experiencia de Grecia y España, y de una manera algo más tortuosa, la de Portugal) que han emprendido el mejor camino posible hacia el poder, pues optimizan su eventual poderío electoral y reducen al mínimo el riesgo inmediato de que se les impida asumir el gobierno por medios violentos.

UNA METAFORA A MODO DE CONCLUSION
(PERO NO DE CAPITULACION)

! Una transición en el tipo de régimen implica movimiento desde algo hacia algo diferente. Para los países de los cuales nos ocupamos aquí/el "algo" inicial ha sido (o continúa siendo) la dominación autoritaria, aunque en cada caso difiera la base social, configuración, perduración, grado de severidad, propósitos y éxito. El subsiguiente "algo diferente" puede ser una democracia política, si bien la Turquía actual, así como el pasado reciente de Bolivia, la Argentina y (en un sentido distinto) la Nicaragua actual, demuestran que también son posibles otros desenlaces. Sea como fuere, la transición termina cuando la "anormalidad" ya no constituye la característica central de la vida política, o sea, cuando los actores se han asentado y obedecen una serie de reglas más o menos explícitas, que definen los canales a los que pueden recurrir para acceder a los roles de gobierno, los medios que legítimamente pueden emplear en sus conflictos recíprocos, los procedimientos que deben aplicar en la toma de decisiones y los criterios que pueden usar para excluir a otros de la contienda. En otras palabras, la normalidad se convierte en una característica fundamental de la vida política cuando los activistas políticos llegan a confiar en que cada cual jugará de acuerdo con las reglas fijadas; y el conjunto de estas reglas es lo que llamamos un "régimen".

Uno de los motivos principales de indeterminación en cuanto a la duración y desenlace de la transición radica en que aquellos factores que fueron necesarios y suficientes para provocar el derrumbe o la autotransformación de un régimen autoritario pueden no serlo para asegurar la instauración de otro régimen —y mucho menos si se trata de una democracia política—.¹ Desde luego, estos sucesos y procesos están interrela-

cionados y presentes simultáneamente en cualquier proceso histórico, pero deben ser evaluados por separado a los fines analíticos. Ciertos factores que tuvieron importancia decisiva para socavar una dictadura (como el conflicto entre los "duros" y los "blandos" del régimen, o la decadencia institucional de los militares) se vuelven menos relevantes una vez que han sido movilizados otros actores y que las reglas han comenzado a modificarse. A la inversa, aspiraciones e intereses (p. ej., los vinculados con la autonomía local y la justicia de clase) que se consideraban desde antiguo erradicados o satisfechos por detrás de la fachada de "paz social" y de "consenso tácito" que el régimen presentaba, tal vez se conviertan en las cuestiones fundamentales que deben enfrentar las autoridades en el período de la transición. Algunos factores pueden cambiar de signo y no sólo de significación. Por ejemplo, un levantamiento popular activo, combativo y de gran movilización puede constituir un instrumento eficaz para derribar a una dictadura, pero a la vez tornar muy difícil la subsiguiente consolidación democrática, y en ciertas circunstancias ser así una importante causa de la regresión a una forma aun más brutal de régimen autoritario. Por otro lado, condiciones que en el corto plazo pueden conducir a una transición ordenada y continua hacia la democracia (como la elaboración de pactos interinos) más tarde pueden también impedir la consolidación si sus reglas y garantías restrictivas generan mucho desencanto y llevan a un estancamiento en materia de procedimientos.

Este no es sino otro modo de reiterar una de las observaciones que hicimos al comienzo: el alto grado de incertidumbre e indeterminación que rodea a todos los que participan en la transición, tanto respecto de sus interacciones inmediatas como más aun, respecto de las consecuencias de mediano y largo plazo. No se trata sólo de que los actores se sientan inseguros respecto de la identidad, recursos y propósitos de aquellos con los que están jugando la partida en el período de transición: también son (o deben ser) conscientes de que sus confrontaciones momentáneas, soluciones expeditivas y transacciones contingentes son, de hecho, reglas definitorias que pueden tener un efecto duradero (pero en gran medida impredecible) sobre el modo en que se jueguen en el futuro el juego político "normal", y sobre quiénes habrán de jugarlo.

Para dar una idea gráfica de esta situación proponemos la metáfora de una partida de ajedrez en la que el tablero no tuviera una sola super-

ficie, sino varias. En un juego como éste, a la complejidad ya bastante grande del ajedrez normal se le añade la casi infinita cantidad de combinaciones y permutaciones resultantes de la capacidad de cada jugador, en cada una de sus movidas, para pasar de uno de los planos del tablero al otro. Quienquiera que haya jugado alguna vez al ajedrez conoce la frustración que implica no saber hasta el final quién habrá de ganar, por qué motivos y con qué piezas. Muy a menudo las victorias y derrotas sobrevienen de manera inesperada para cualquiera de los dos jugadores.

Sin embargo, la analogía se quiebra en parte si pensamos que este ajedrez político de la transición, "en múltiples tableros", no es jugado por sólo dos jugadores sino por varios, y aun por un número desconocido de ellos; tampoco puede decirse que sean tres los jugadores: su cantidad es indeterminada. Ni hay forzosamente triunfadores y perdedores bien definidos, ya que los jugadores pueden formar alianzas para proteger sus respectivas posiciones, y además elaborar reglas que aislen ciertos sectores del tablero o neutralicen el comportamiento de los otros jugadores respecto de tales posiciones, de modo tal que sus movidas tengan efecto escaso o nulo en el desenlace eventual. En suma, el riesgo de recurrir a esta analogía del ajedrez es que el lector imagine que concebimos el proceso de transición como un juego cerebral y ordenado, en el que participan caballeros decorosos y cordiales. Le pedimos más bien que evoque una imagen más tumultuosa e impulsiva de la contienda, en la cual los individuos cambian las reglas en cada una de sus movidas, avanzan a los empujones tratando de acercarse al tablero, lanzan estentóreos avisos y amenazas desde los costados, y tratan de engañar a los otros toda vez que pueden —pese a lo cual, el drama ejerce una atracción cada vez más hipnótica sobre quienes participan en él o lo observan, y poco a poco se ven comprometidos a jugar en forma más decorosa y a respetar lealmente las reglas que ellos mismos han creado—.

Por lo que sabemos, el juego de ajedrez "en múltiples tableros" no constituye hasta ahora un éxito comercial; tampoco prevemos que nuestra metáfora pueda sustentarse mucho tiempo. Por indeterminados que sean los movimientos iniciales de la transición, y por incierto que resulte su desenlace al comienzo, es poco realista suponer que el juego de la política permanezca en ese estado. En este sentido, puede ser engañoso el hincapié que hace Adam Przeworski en su capítulo del volumen 3 sobre la incertidumbre como la característica definitoria por antonomasia de la

democracia. No ocurre (al menos, no en las democracias políticas actuales) que cualquier jugador esté habilitado a sumarse a la partida, plantear la cuestión que se le antoje, establecer cualquier alianza que le parezca provechosa, desplazarse a cualquier plano o zona que le interese o cobrar cualquiera de las piezas de su rival que esté a su alcance. La práctica emergente de la democracia institucionaliza una incertidumbre "normal" con respecto a ciertas piezas y sectores del tablero, pero al hacerlo asegura una certidumbre "normal" con respecto a otras piezas y sectores. Más aun, podría aducirse que la democracia constituye una garantía mucho mejor que el régimen autoritario para ciertos atributos: por ejemplo, para el derecho a la vida, a la privacidad, a la dignidad, al libre movimiento y autoexpresión de las personas, a "la búsqueda de felicidad" y a la propiedad privada. Es cierto que un régimen autoritario tal vez ofrezca cierta certidumbre (a menudo falsa) con relación a algunos aspectos del juego político (p. ej., con respecto a quiénes habrán de ocupar los cargos ejecutivos y cuáles serán las decisiones de política que se adopten), y quizá cuente con una pavorosa capacidad para eliminar a los jugadores disidentes, pero todo ello lo hace a expensas de promover una considerable incertidumbre fuera de un ámbito político estrecho.

Hemos sostenido que puede ser ventajoso que algunos de los jugadores autoritarios (los "blandos" del régimen) supongan que están "jugando con las blancas"², o sea, que tienen la iniciativa en la mayoría de las primeras movidas de la transición. También es útil que los jugadores de la derecha tengan al menos la ilusión de contar con algún control significativo del juego tal como éste se va dando, y que participen en el juego todos los sectores con piezas significativas (o sea, con fuertes recursos políticos). Por caótico que resulte que diversos jugadores ataquen y se replieguen en varios planos a la vez, es mejor que estén en el juego, y quizá que se hayan comprometido con sus reglas emergentes, y no fuera de él, amenazando con patear el tablero. De todas maneras, a medida que el juego progresa (si es que se permite que lo haga) muchos de los jugadores frívolos, inexpertos o sobrevalorados serán eliminados o tendrán que alinearse junto a otros.

Durante la transición siempre es posible que algunos contendientes "pateen el tablero" o, cuando los autoritarios aún monopolizan el control de las piezas de la violencia organizada, pretendan eliminar a sus opositores por la fuerza. Como hemos visto, ésta es una amenaza a la que se

recurre con frecuencia en las primeras movidas de la partida, pero que va perdiendo credibilidad cuando avanza el juego y sus reglas se vuelven más elaboradas. Más allá de cierto punto, puede resultar contraproducente no ya patear el tablero sino incluso tratar de sacudirlo, ya que esto pone en peligro por igual a los propios aliados y a los enemigos, y los jugadores comprometidos bien pueden sumar fuerzas para eliminar a los revoltosos. Más probable es que un cierto número de jugadores, en un comienzo entusiastas, se retiren de la partida, disminuyendo así la posibilidad de obtener un rápido y claro triunfo; los beneficios de seguir jugando parecen valer cada vez menos la pena, las reglas emergentes prohíben ciertas movidas y vedan el acceso a ciertas zonas que antes eran atractivas. El juego del ajedrez en la política democrática parece destinado a producir a la larga gran cantidad de espectadores, que desde el costado alientan y sobre todo se mofan de los que siguen participando, pero a quienes las complejas reglas del juego los han desalentado demasiado, o los trueques de compromiso los han alienado en exceso, como para participar por sí mismos.

La transición consiste en inventar las reglas para un juego como éste, en múltiples tableros, veloz y tumultuoso. Esas reglas pueden ser impuestas de manera unilateral por un actor dominante y los restantes obedecerle por temor o respeto, o pueden ser elaboradas de modo multilateral mediante convenios implícitos o pactos explícitos; en algún momento, las reglas pueden reunirse en un "manual" único (la Constitución), aunque es probable que acuerdos informales y normas dictadas por la prudencia lo suplementen (y en ocasiones lo pasen por alto). Como mínimo, estas reglas formales y/o informales abarcan los siguientes puntos: qué movidas están permitidas, cuáles son los atributos que autorizan a un actor a ser de la partida, qué títulos puede exhibir cada jugador para hacerse acreedor a tales o cuales piezas, y qué combinación de virtudes (qué disposición de las piezas sobre el tablero) permite a un actor o a una coalición de actores controlar el sector central del tablero, conocido como "el gobierno". Si la partida es razonablemente democrática, el atributo clave serán los derechos de la ciudadanía; las piezas principales estarán distribuidas de modo relativamente equitativo; la combinación gobernante se basará en un consentimiento contingente entre los líderes partidarios; y el desenlace sustantivo de cada ronda de partidas (las políticas del gobierno) nunca estará del todo predeterminado.

Estas normas de procedimiento establecen las diferentes probabilidades de ganar y perder que tienen jugadores específicos. Además, al menos en el período de la transición, es probable que sean complementadas por otras normas que limitan el juego, al vedar el acceso a ciertas partes del tablero, prohibir qué determinadas piezas, de un cierto color, entren en el campo de ciertos jugadores, y excluir algunas movidas sin el acuerdo de todos los contrincantes. Pactos como el de Punto Fijo en Venezuela y el de la Moncloa en España son ejemplos expresos de esta clase de mantenimiento de límites entre las instituciones políticas y otras instituciones sociales y económicas; pero un efecto idéntico puede obtenerse de manera más implícita mediante la creación de sistemas neocorporativos de intermedicación de intereses o de acuerdos consociativos para respetar la autonomía de ámbitos culturales o religiosos. El contenido y el alcance de los esfuerzos para sustraer del área de la incertidumbre democrática ciertas cuestiones sustantivas han sido muy variados, y obviamente diferirán según las pautas de división interna de los países.

No obstante, una vez que la transición ha fijado las normas del procedimiento de la democracia política con respecto a los principales abarcadores y soberanos mecanismos de opción colectiva en una sociedad, no hay garantía absoluta de que estas restricciones sean respetadas en el futuro. Los jugadores, solos o formando alianzas, pueden más adelante avanzar sus piezas hasta los sectores inicialmente vedados, presionando para que la liberalización se convierta en una democratización política, y eventualmente se la extienda a las instituciones sociales, culturales y económicas. Lo importante es que esta eventual extensión ocurra dentro de la norma democrática del consentimiento contingente y no de acuerdo con las reglas autoritarias del capricho personal o de la seguridad del Estado.

Con independencia de las pautas idiosincrásicas y de las variaciones caleidoscópicas dentro de nuestra muestra, es posible proponer algunas generalizaciones a los futuros jugadores de nuestro ajedrez en múltiples tableros. Ante todo, las transiciones conocidas hacia la democracia política han observado en todos los casos una restricción básica: está prohibido cobrar el rey de uno de los jugadores, e incluso darle jaque mate. En otras palabras, durante la transición los derechos de propiedad de la burguesía deben mantenerse inviolables. A este jugador puede obligársele a entregar algunos peones, y aun privársele de sus torres (p.

ej., ampliación del sector público, expropiación de tierras de la oligarquía e incluso nacionalización de los bancos), pero no puede colocarse en peligro directo a su rey. Esta es una restricción fundamental que los partidos izquierdistas deben aceptar si pretenden que se les permita jugar en el centro del tablero; de lo contrario corren el riesgo de ser eliminados, dejados al margen o reducidos al carácter de meros espectadores. La segunda restricción es un corolario de la primera, aunque tiene su base autónoma: está prohibido cobrar la "reina" del régimen de transición, o aun circunscribir demasiado sus movimientos. En otros términos, en la medida en que las fuerzas armadas son la institución protectora por excelencia de los derechos y privilegios a que se refiere la primera restricción, su existencia, sus bienes y su jerarquía no pueden ser eliminados, ni siquiera seriamente amenazados. De lo contrario, simplemente barrerán a sus opositores, o patearán el tablero y seguirán jugando solas. Más allá de estas dos prohibiciones, los convenios o imposiciones que orientan determinadas transiciones pueden garantizar la inviolabilidad de otras instituciones (p. ej., el funcionariado o las iglesias), de grupos minoritarios (p. ej., subgrupos lingüístico-étnicos o los "notables" de algunas regiones del país) y hasta de individuos específicos (p. ej., ex presidentes o comandantes militares).³

Es probable que durante la transición haya actores que se rehúsen a jugar una partida tan restringida para ellos; quizá se nieguen a abandonar o posponer indefinidamente sus metas de abolir a la burguesía e instituir el socialismo, o a abstenerse de modificar la estructura de mandos de los militares o su papel de garantizadores de los derechos de la propiedad burguesa. Si estos actores son lo bastante poderosos como para poner en peligro el monopolio de los militares sobre la violencia organizada, corren el riesgo de ser eliminados por la fuerza y/o de provocar una anulación del juego tal como se venía dando. Dada la identidad de los jugadores y la probable disposición de las piezas en el tablero (las relaciones de fuerza y de influencia) en las transiciones de que aquí nos hemos ocupado (con la excepción de Nicaragua, por las razones ya analizadas), parecería que la única opción realista para la izquierda es aceptar las restricciones a que hemos aludido, y confiar en que en el futuro se le presentarán, de algún modo, oportunidades más atractivas.

Uno de los problemas de transición en aquellos países en que la burguesía, y por ende el capitalismo, cuenta con mucho arraigo en socie-

dades de gran desigualdad económico-social y donde las fuerzas armadas están fuertemente ligadas a esa sesgada distribución, es que el juego deja poco espacio y movidas posibles para nuevos jugadores. No sólo los izquierdistas, sino las propias fuerzas democráticas tal vez dispongan sólo de unas pocas piezas, débiles y vulnerables; gran parte de sus esfuerzos estarán dedicados a moverlas de uno a otro lado del tablero tratando de que no se las cobre el adversario. Pero aquí reviste importancia decisiva el fenómeno que hemos llamado "la resurrección de la sociedad civil" y, eventualmente, un intenso levantamiento popular, ya que esto puede hacer que jugadores nuevos, más heterogéneos e impulsivos, se sumen a la partida, complicando así los gambitos de apertura cuidadosamente trazados por los ocupantes del gobierno. Si el empuje proveniente de estos procesos no conduce a una anulación autoritaria de la partida, aun en sociedades tan injustas como las que hemos mencionado se vuelve posible abrir espacios adicionales, que dan al juego un interés y un atractivo reales. Esta relación (parcialmente) modificada de fuerzas, a su vez, plantea la posibilidad de acuerdos (implícitos) o de pactos (explícitos) más auténticamente democráticos, lo cual garantiza de manera recíproca el patrimonio de los jugadores más fuertes y más débiles, aunque no excluye del todo la posibilidad de que se hagan algunas movidas para suprimir las desigualdades sociales y económicas más flagrantes o potencialmente explosivas. De cualquier manera, aunque al principio el juego sea confuso y haya gran cantidad de jugadores pertenecientes a camarillas inciertas, a la larga se consolidará y quedará en manos de un pequeño número de actores, los mejor organizados y con seguidores más confiables —en esencia, los partidos políticos y asociaciones de clase reconocidos—. Las reglas del juego se vuelven entonces más predecibles y aquél tiende a centrarse en los niveles y sectores sobre los que hay acuerdo: aquellos en que las movidas básicas son la competencia electoral para llenar determinados cargos y para negociar los intereses entre los grupos de clase, sectoriales y profesionales que se organizan con el fin de gravitar en la política pública.

Así pues, la democracia política suele surgir de un proceso no lineal, sumamente incierto y reversible en lo inminente, que implica la cautelosa definición de ciertos espacios y movidas en múltiples tableros. La mayoría de las movidas pretenden ocupar el "centro", donde están situadas las instituciones de gobierno. En lugar de recurrir a estas posiciones

estratégicas para eliminar a otros jugadores o para consolidar un reducto impenetrable, los actores convienen en ocupar esos espacios de manera contingente y en compartirlos, o cederlos a los adversarios según las reglas preestablecidas de la competición.⁴ Esto les priva de muchas oportunidades para maximizar sus intereses e ideales, pero tiene en cambio la virtud más prosaica de "satisfacer" —o sea, de obtener algunas satisfacciones importantes y de evitar las peores insatisfacciones posibles—. La configuración de ese espacio central y de las reglas para ocuparlo difieren de uno a otro caso, según la distribución de las piezas al comienzo de la transición, los objetivos y el patrimonio de los que se incorporan al juego, y la capacidad de los jugadores para acomodar sus expectativas y establecer componendas en coyunturas críticas. En las sociedades con un sector popular disperso y escasamente organizado y con partidos políticos débiles, cuando se va gestando una democracia política de manera gradual, el espacio resultante suele ser muy limitado y sirve, al menos durante un tiempo, para ratificar (si no para consolidar) las desigualdades sociales y económicas preexistentes. Si en cambio el sector popular emerge de la liberalización o del derrumbe del régimen autoritario de manera veloz, y como un actor comprativamente unido, las cuestiones y posiciones en juego tienden a ser más significativas e incluyen una transición más rápida hacia la democracia política e incluso la posibilidad de iniciar un movimiento hacia la socialización. Aun cuando esto es mejor desde el punto de vista de nuestras referencias normativas, tiene un aspecto negativo: se corre un mayor riesgo de que estas partidas sean anuladas durante la transición, y más aun al poco tiempo de que ella culmine, cuando dichas posibilidades amenazantes se vuelven más notorias.⁵ Y esa anulación sólo la puede efectuar el jugador que, actuando en defensa de sus propias piezas amenazadas y/o de su "rey" burgués, retiene el instrumento supremo para " patear el tablero": las fuerzas armadas. Pero ni siquiera en estos casos de tan alto riesgo el desenlace es inevitable. Si, como hemos visto, las fuerzas armadas se encuentran en un estado de gran deterioro institucional y los gobernantes autoritarios están muy divididos en sus facciones "duras" y "blandas", y si dentro de la oposición no prevalecen los maximalistas, existe la oportunidad de concretar una "transacción democrática". En tales circunstancias, la negociación tenderá a ser más próxima a la democracia política y menos obstructiva de los eventuales movimientos futuros hacia la socializa-

ción, que en aquellos casos en que el levantamiento popular es más débil y el régimen de transición controla la mayoría de las piezas y sectores del tablero.

Tampoco resulta fácil el juego para los opositores. También ellos probablemente se fragmenten en grupos dispuestos a aceptar distintas reglas de la competencia y diferentes garantías institucionales. Sus elementos más oportunistas estarán prontos a aprovechar cualquier espacio que se les ofrezca en el tablero, por limitado que sea; sus miembros maximalistas procurarán desbaratar por completo la partida. Entre ambos, hay una serie de jugadores no tan claramente delineados: llamémoslos los "demócratas recalcitrantes", que incluyen a los minimalistas de la izquierda y centro-izquierda, así como a otras franjas del centro que pretenden instaurar la democracia política. Estos actores sólo jugarán la partida si los gobernantes de la transición están dispuestos a negociar con ellos un conjunto de reglas, mutuamente satisfactorias, en torno de las movidas, activos y espacios respectivos.

El activo principal de los recalcitrantes es su compromiso conjunto de no establecer ningún acuerdo demasiado ligero y prematuro con los gobernantes hasta que hayan sido levantadas las restricciones que ellos consideren intrínsecamente antidemocráticas (o sea, su "pacto de no pactar"). En lugar de una democratización engañosa obtenida mediante la violencia, retirándose definitivamente del juego o aceptando de manera pasiva las condiciones que inicialmente les ofrecen los gobernantes autoritarios, los "recalcitrantes" procuran desacreditar ante la opinión nacional e internacional las movidas de estos últimos. Si esta estrategia es eficaz, y si los recalcitrantes pueden aspirar a un apoyo electoral significativo, las elecciones resultantes estarán previsiblemente despojadas de su "impacto fundacional". Así ocurrió con las elecciones de 1982 en El Salvador y con los diversos casos de abstención de los peronistas en la Argentina. En tales situaciones, la transición tendrá, ora que empezar de vuelta, ora que revertir a un modelo autoritario. Por lo tanto, los demócratas recalcitrantes pueden gravitar en las reglas emergentes, siempre y cuando los ocupantes del gobierno piensen que tienen que hacerles concesiones para obtener credibilidad o apoyo electoral. Otro requisito es que los recalcitrantes controlen sus propias piezas. Esto puede resultarles más sencillo a los partidos izquierdistas clasistas que a los populistas, cuya clientela es más heterogénea y está más vagamente es-

tructurada. En caso de que estos últimos surjan como la oposición predominante, es imposible prever si serán capaces de respetar las reglas y garantías acordadas con los gobernantes, y si estarán dispuestos a hacerlo (y hasta qué punto). Así pues, a despecho de que por su orientación ideológica la izquierda clasista parece más amenazadora que los partidos populistas, quizás el centro y la derecha prefieran negociar con aquéllos.

Nuestra metáfora de la partida de ajedrez en múltiples tableros simultáneos tiene dos corolarios. En primer lugar, las circunstancias mismas de la transición deben obligar a los jugadores a competir por sus piezas y espacios, en lugar de batallar para la eliminación de los opositores; en segundo lugar, los jugadores no necesitan haber alcanzado un consenso previo sobre los valores democráticos antes de abrirse paso a los empujones para intervenir en la partida. Puede obligárselos a respetar las reglas que surgen del propio juego. Esta es otra manera de decir que la democracia política es generada por una situación de empate (o "tablas") y disenso, más bien que por la unidad y el consenso previos. Es el fruto de la interdependencia de intereses antagónicos y de la diversidad de ideales discordantes entre sí, en un contexto que alienta la interacción estratégica entre actores cautelosos y fatigados. La transición hacia la democracia no es en modo alguno un proceso lineal o racional. Hay demasiada incertidumbre en torno de las respectivas capacidades y demasiadas sospechas en torno de los respectivos propósitos, para que suceda eso. Sólo una vez transcurrida la transición, cuando los ciudadanos ya han aprendido a tolerar sus compromisos contingentes, es previsible que la democracia política induzca una toma de conciencia más confiable de los intereses convergentes y cree una actitud menos suspicaz respecto de las intenciones, ideas e ideales de cada uno.

NOTAS

Notas de los autores

Quiero expresar mi gratitud por el apoyo recibido, en primer lugar a través de una beca de la Fundación John Simon Guggenheim, y luego de la Fundación Ford. Sin esta ayuda me habría resultado imposible contar con el tiempo necesario para viajar, realizar investigaciones, escribir y, en ocasiones, coordinar este proyecto. También agradezco al profesor Candido Mendes y a mis colegas del Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) por brindarme un medio placentero y estimulante, en el cual efectué la mayor parte del trabajo destinado a este volumen. Jorge Sapia colaboró en el IUPERJ con mi investigación. Deseo además manifestar mi aprecio al Instituto Helen Kellogg, de la Universidad de Notre Dame (Indiana, Estados Unidos) por la ayuda y aliento que me dieron sus miembros en las últimas etapas de este proyecto. [G.O.]

Quiero agradecer a la Universidad de Chicago, y en especial a su Departamento de Ciencia Política, no porque me hayan brindado una ayuda material particular en ocasión de este proyecto, sino simplemente por ser lugares en los que es posible ejercer la crítica y recibir estímulo. La hospitalidad de Guillermo O'Donnell y Cecilia Galli, así como la tesonera labor del plantel del Instituto Kellogg de la Universidad de Notre Dame (Julie Bixler, Rocío Gallegos y María Walroth), han sido elementos indispensables para llevar a su consumación las últimas etapas de este volumen. [P.C.S.]

Ambos deseamos hacer público nuestro reconocimiento al Programa Latinoamericano del Centro Woodrow Wilson para Investigadores Internacionales, y muy especialmente a su secretario y fundador, Abraham Lowenthal, por el papel que les cupo en la organización y financiación del proyecto en su totalidad, así como por habernos ayudado a gestarlo

Laurence Whitehead, compilador de estos artículos junto con nosotros, colaboró con sus inteligentes ideas y su juicio crítico, así como con su tarea de coordinación, en calidad de "miembro de número" [*senior fellow*], durante su estadía en el Centro Wilson. Por último, la hospitalidad del Centro, que ofreció al proyecto, a sus autores y a las ideas en él concebidas un "hogar" receptivo y creador, fue fruto, en no escasa medida, del apoyo de su director, James Billington, y de su codirector Proser Gifford. Ha sido ésta una larga travesía por aguas desconocidas; tenemos la esperanza de que todos los que participaron en este esfuerzo, así como los lectores del producto a que dio lugar, concuerden en que valía la pena emprenderlo.

Capítulo 2

1. Como es obvio, esto depende a la vez de la definición de "régimen" que se adopte. Entendemos por "régimen" el conjunto de pautas, explícitas o no, que determinan las formas y canales de acceso a los principales cargos de gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos con respecto a ese acceso, y los recursos o estrategias que pueden emplear para ganar tal acceso. Esto entraña forzosamente la institucionalización; o sea, para que las pautas que definen a un régimen sean pertinentes, ellas deben ser conocidas, practicadas y aceptadas regularmente al menos por aquellos a quienes esas mismas pautas definen como los participantes en el proceso. Allí donde existe efectivamente un régimen, es improbable que los disidentes reales o potenciales pongan en peligro tales pautas, ya sea por su escasa organización, falta de información, despolitización manipulada o represión lisa y llana. A los fines de una sumaria comparación y generalización, se da un rótulo genérico a estos conjuntos de pautas, y se habla entonces de un régimen "autoritario" o "democrático", que ocasionalmente es dividido en subtipos.

2. Nuestro distingo entre la "liberalización" y la "democratización" guarda un cierto paralelismo con el trazado anteriormente por Robert Dahl entre el "cuestionamiento" y la "inclusión" públicos, si bien nuestro énfasis en la igualdad de los ciudadanos y la responsabilidad de los gobernantes difiere un poco de la idea de "inclusión" de Dahl, que es más pasiva. Véase su libro *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven, Yale University Press, 1971), en cuyo capítulo 3 analiza la rela-

ción histórica entre una y otra con argumentaciones parecidas a las que aquí desarrollamos.

3. Philippe C. Schmitter, "Speculations about the Prospective Demise of Authoritarian Regimes and Its Possible Consequences", Documentos de Trabajo n° 60, Centro Wilson, Washington, 1980.
4. Richard R. Fagen, "The Nicaraguan Revolution", Documento de Trabajo n° 78, Programa Latinoamericano, Centro Wilson, Washington, 1981.
5. Dahl, *op. cit.*

Capítulo 3

1. La caracterización de los funcionarios del régimen como "duros" o "blandos" (así como los distinguimos similares que haremos posteriormente respecto de los opositores al régimen) es un procedimiento heurístico destinado a señalar los atributos significativos de ciertos actores en distintas etapas y coyunturas de la transición. Por lo tanto, estas características no constituyen atributos permanentes de ningún actor, ni puede asignárselas de manera permanente a grupos sociales o instituciones específicos. Por el contrario, la plasticidad e incertidumbre de la transición derivan en parte de los cambios estratégicos que se producen dentro de las filas de los adeptos al régimen y de sus opositores. Tampoco son estos atributos predisposiciones psicológicas inherentes; más bien ha de inferírseles del comportamiento estratégico de actores específicos al enfrentarse con las opciones que les ofrece la transición.
2. Sobre estos temas, y para un análisis más cabal de sus interrelaciones, véase el capítulo de Manuel A. Garretón en el volumen 2 de esta serie.
3. Esto es válido aun para los regímenes autoritarios de nuestra muestra que tuvieron, en general, más "éxito", o sea, España y Brasil. En el primer caso, el extraordinario crecimiento económico no impidió que se desencadenara una crisis en torno de la sucesión de Franco, estrechamente relacionada con las decisiones en materia de liberalización. En Brasil, a despecho también de un extraordinario crecimiento económico, las raíces de la primera decisión liberalizadora deben buscarse en el faccionalismo de las fuerzas armadas, la inquietud de los jefes militares respecto de la expansión del aparato estatal y las protestas de algunos sectores de la

alta burguesía por lo que ellos consideraban una ampliación excesiva de la injerencia económica del Estado. En consonancia con nuestra argumentación, no parece casual que el régimen brasileño —que dentro de nuestra muestra fue uno de los menos afectados por la crisis en los inicios de la liberalización— haya sido el que mantuvo un control más directo y permanente de la transición, aunque, como luego veremos, su relativa estabilidad inicial no fue el único motivo de ello.

4. Para la formulación inicial del concepto de "amenaza" como variable decisiva en la implantación de estos regímenes, y las reverberaciones que esto tiene a lo largo del tiempo, véase Guillermo O'Donnell, "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State", *Latin American Research Review*, vol. 12, n° 1, 1978, págs. 3-38.

5. No obstante, esta fórmula no ha sido infalible, como lo demuestran los actuales regímenes de Corea del Sur, las Filipinas e Indonesia.

6. La fuente principal para esto es Juan Linz y Alfred Stepan, *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978. Para el contexto latinoamericano, la mejor fuente es David Collier (comp.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979.

7. Linz y Stepan, *op. cit.*

8. A nuestro parecer, esta expansión es un producto decisivo de las diferencias que esbozamos; compárese esto con el vívido cuadro que traza Juan Linz acerca del "estrechamiento de la arena política" antes del colapso de los regímenes democráticos, en su capítulo "Crisis, Breakdown, and Reequilibration", en Linz y Stepan, *op. cit.*, págs. 3-124.

9. Se hallará un análisis de este caso en Guillermo O'Donnell, *El Estado burocrático-autoritario: Argentina, 1966/1973*, Buenos Aires, Universidad de Belgrano, 1982, libro que próximamente publicará en inglés la University of California Press. Marcelo Cavarozzi, en su capítulo del volumen 2 de esta serie, conecta dicho período con el régimen autoritario más reciente, mucho más riguroso, que imperó en la Argentina entre 1976 y 1983, así como un análisis más global de los infortunios que padeció en el pasado la democracia en este país.

10. En las elecciones de 1982 el partido gobernante perdió su mayoría en la Cámara de Diputados.

11. Albert Hirschman, *The Passions and the Interests: Political Argu-*

ments for Capitalism Before Its Triumph, Princeton, Princeton University Press, 1977.

12. Cf. Martin Needler, "Political Development and Military Intervention in Latin America", *American Political Science Review*, vol. 60, nº 3, setiembre de 1966, págs. 612-26.

13. La referencia corresponde a Albert O. Hirschman, *Shifting Involvements: Private Interests and Public Action*, Princeton, Princeton University Press, 1982.

14. La enunciación original y el primer análisis de estas dos "curvas" fueron efectuadas por Robert Dahl, en *Polyarchy...*, *op. cit.*

15. Linz y Stepan, *op. cit.*

16. Esto tal vez permita incluirlo entre los "problemas insolubles" en los que pone el acento Juan Linz en "Crisis, Breakdown, and Reequilibration", *op. cit.*, págs. 50-55. La diferencia principal con los ejemplos que cita Linz es que en este caso el dilema es ineludible, y los dirigentes no tienen más remedio que tratar de resolverlo.

17. La prudencia aconseja que estos juicios públicos no se hagan coincidir con los períodos de movilización electoral o de protesta masiva, para evitar que parezcan "espectáculos" preparados de antemano, lo cual añadiría un motivo para la regresión autoritaria.

18. Los ensayos compilados por John H. Herz en *From Dictatorship to Democracy* (Westport, Conn., Greenwood, 1982) tratan con mayor amplitud, centrándose en los casos de Alemania, Japón, Austria e Italia, de qué manera las democracias incipientes debieron manejar su pasado dictatorial.

19. Véase el trabajo clásico de Juan Linz, "An Authoritarian Regime: Spain", en E. Allardt e I. Lithunen (comps.), *Mass Politics*, Nueva York, Free Press, 1970, págs. 251-83.

20. Puede incluso resultar tentador dismantelar por completo a las fuerzas armadas, como sucedió en Costa Rica luego del levantamiento civil de 1948. En este caso, el efecto posterior de ese suceso sobre la democracia fue positivo; pero si se tiene en cuenta el actual ambiente internacional y el poderío alcanzado por los militares desde esa fecha, parece dudoso que en nuestra época una transición pueda seguir adelante después de dar un paso tan osado. La experiencia boliviana posterior a la revolución de 1952 fue menos afortunada, ya que a instancias de Estados Unidos las fuerzas armadas fueron velozmente reconstituidas, y no pasó mucho

tiempo sin que volviesen a perpetrar sus recurrentes golpes de Estado.

21. La manera en que trató de Gaulle a los militares franceses luego de su cambio de posición sobre Argelia y la posterior insurrección pueden considerarse una lección objetiva sobre la forma de pacificar a las fuerzas armadas y adaptarlas a la vida civil; no obstante, confiamos en que ninguno de los países aquí examinados desee contar con una *force de frappe*, un poder propio para la disuasión nuclear: es de esperar que se encuentre algún sustituto menos oneroso y peligroso. En el caso de Portugal y España, esto implicó una mayor integración en la OTAN y un papel más activo en ella; los militares griegos y turcos fueron absorbidos en gran medida por su conflicto en torno de Chipre y el Mar Egeo.

Capítulo 4

1. Los textos de estos pactos —el de Benidorm (1956), el del "Frente Cívico" (1957) y el de Sitges (1957)— figuran en Camilo Vázquez-Cobo Carrizosa, *El frente nacional*, Cali, Carvajal, s.f., y Jorge Cárdenas García, *El frente nacional y los partidos políticos*, Tunja, Imprenta Departamental, 1958. Para un análisis de estos pactos, véase Alexander Wilde, *La quiebra de la democracia en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo, 1982, y Robert H. Dix, *Colombia: The Political Dimensions of Change*, New Haven, Yale University Press, 1967.

2. Otto Kirchheimer, "Change in the Structure of Political Compromise", en F.S. Burin y K.L. Shell (comps.), *Politics, Law, and Some Exchanges: Selected Essays of Otto Kirchheimer*, Nueva York, Columbia University Press, 1969, págs. 131-59. Agradecemos a Gianfranco Pasquino por haber llamado nuestra atención acerca de la pertinencia de la obra de Kirchheimer.

3. Dankwart Rustow, "Transitions to Democracy: Towards a Dynamic Model", *Comparative Politics*, vol. 2, nº 3, abril de 1970, págs. 337-63.

4. Rustow (*op. cit.*) subraya la importancia de una secuencia lógica en el establecimiento de una democracia política, aunque los períodos y actores de que él se ocupa abarcan un lapso mayor que el aquí examinado.

5. Esto puede implicar que se otorgue a los "duros" una cuota inusual de las recompensas sustantivas y simbólicas que el régimen es capaz de ofrecerles. El problema estratégico consiste en mantenerlos fuera de las

posiciones desde las cuales podrían vetar o revertir el proceso que se intenta generar.

6. De hecho, en su reciente resumen del enfoque consociativo, Arend Lipjhart lo ha hecho extensivo a países que no son pluralistas ni étnica ni culturalmente (p. ej., Colombia y Uruguay), y ha admitido que aun en los casos en que regímenes consociativos se establecen durante periodos relativamente prolongados (p. ej., en los Países Bajos y Austria), pueden luego dar lugar a otras formas o tipos de democracia; véase *Democracy in Plural Societies*, New Haven, Yale University Press, 1977.

7. Cf. Otto Kirchheimer, "Confining conditions and Revolutionary Breakthroughs", en Burin y Shell (comps.), *op. cit.*, págs. 385-407.

8. Goran Therborn, "The Rule of Capital and the Rise of Democracy", *New Left Review*, vol. 103, mayo-junio de 1977, págs. 3-41.

9. Hay una amplia bibliografía sobre las "elecciones críticas", aunque en su mayoría se circunscribe a Estados Unidos. Véase V.O. Key, "A Theory of Critical Elections", *Journal of Politics*, vol. 17, n° 1, 1955, págs. 3-18, donde se expone la idea inicial; tratamientos más recientes del tema se hallarán en Angus Campbell, "A Classification of Presidential Elections", en A. Campbell y otros (comps.), *Elections and the Political Order*, Nueva York, Wiley, 1960, págs. 63-77; Gerald Pomper, "Classification of Presidential Elections", *Journal of Politics*, vol. 29, n° 4, 1967, págs. 535-66; y el principal estudio histórico, de Walter Dean Burnham, *Critical Elections and the Mainsprings of American Politics*, Nueva York, Norton, 1970. Para un análisis de tipo más internacional, véase G.M. Chubb y otros, *Partisan Realignment*, Londres, Sage, 1980, esp. págs. 19-47.

10. Costa Rica es la excepción a esta regla, tanto por la estabilidad de su régimen como por su igualdad social (al menos hasta el momento en que los efectos conjuntos de la crisis económica internacional y de las guerras en Centroamérica provocaron una seria crisis económica también en ese país). Este régimen sugiere que las democracias pactadas pueden no ser el único camino seguro —si bien, como ya se apuntó, los gobiernos costarricenses no debieron soportar el peso político y económico de un sistema militar—.

11. Más aun, el pacto socioeconómico puede estar estrechamente unido al pacto político, sobre todo teniendo en cuenta la amplia atención que reciben las cuestiones vinculadas con la gestión económica, los derechos de

los trabajadores y la asistencia social en la redacción de las Constituciones modernas, como las de Italia, Portugal y España.

12. Para un amplio análisis reciente de la experiencia europea en materia de "contratos sociales" y sus efectos sobre la política de ingresos, la compensación fiscal, la indexación y el control de los precios, la coacción obrera, las negociaciones sindicales, etc., véase Robert J. Flanagan, David W. Soskice y Lloyd Ulman, *Unionism, Economic Stabilization and Income Policies*, Washington, Brookings Institution, 1983.

13. Acerca de este punto véase Claus Offe y Helmut Wessenthal, "Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form", *Political Power and Social Theory*, vol. 1, 1980, págs. 67-115.

14. Este tema es brillantemente analizado por Adam Przeworski, "Rational Bases of Consent: Politics and Economics in a Hegemonic System", *Political Power and Social Theory*, vol. 1, 1980, págs. 23-68, y Adam Przeworski y Michael Wallerstein, "The Structure of Class Conflict in Democratic Capitalist Societies", *American Political Science Review*, vol. 76, n° 76, 1982, págs. 215-38.

Capítulo 5

1. Véase sobre esta cuestión el análisis de Albert O. Hirschman en *Shifting Involvements*, *op. cit.*

2. Juan Linz categoriza y describe, para el caso español, este pasaje de la lealtad al régimen a la "semioposición" o aun la oposición franca, en "Oppositions to and under an Authoritarian Regime: The Case of Spain", en Robert Dahl (comp.), *Regimes and Oppositions*, New Haven, Yale University Press, 1973, págs. 171-259.

3. En su primera etapa (aproximadamente entre 1969 y 1972), el régimen militar peruano fue una interesante excepción a esta regla; no obstante, por lo que señala Julio Cotler en su capítulo sobre Perú perteneciente al volumen 2 de esta serie, los esfuerzos de los militares populistas por modificar desde arriba las relaciones de clase no parecen haber tenido éxito en relación con la clase obrera.

4. El caso de Italia se complicó por la prolongada resistencia armada contra el fascismo y la ocupación alemana luego de la caída de Mussolini en 1943 y de la rendición a los aliados. Tal vez esto explique por qué en

Italia, a diferencia de todos los demás países que estamos examinando, el levantamiento popular no se aquietó durante la transición.

5. Esta ha sido la clásica estrategia de los partidos comunistas cuando se enfrentaban con reglas electorales y preferencias populares que les hacían prever un escaso caudal de votos. Lo típico es que reaccionaran profundizando su acción en el plano local en los vecindarios obreros y creando un microcosmos a partir de un orden social y cultural dominado por el partido.

Capítulo 6

1. Por lo común, la concesión de derechos liberales a personas y grupos precede a las negociaciones en torno de la convocatoria a elecciones. Esta "concesión" previa es, en la mayoría de los casos, extendida luego en forma unilateral, ya que no implica una alteración de las reglas formales —pues lo que los gobernantes autoritarios estaban haciendo antes de eso ya contrariaba la Constitución, los códigos civil y penal, etc.— sino más bien la promesa de interrumpir ciertas prácticas y dismantelar ciertos organismos. Sobre estas cuestiones de derecho, rara vez son necesarios la negociación y el compromiso formal entre los actores políticos.

2. Aquí se presume que los actores creen que las reglas establecidas para las elecciones fundacionales probablemente persistan lo suficiente como para servir de estructura a las contiendas electorales futuras. En los países en que gobiernos (para no hablar de regímenes) sucesivos han modificado periódicamente las leyes electorales a fin de adecuarlas a sus conveniencias, esto puede no resultar del todo creíble. La Argentina y Brasil, verbigracia, cuentan con una larga historia de manipulaciones de esa índole.

3. Robert Dahl, *After the Revolution: Authority in a Good Society*, New Haven, Yale University Press, 1970.

4. En aras de la brevedad hemos decidido dejar de lado otros tipos de reglas, como las concernientes al federalismo, la descentralización regional o la autonomía local. Como es obvio, la posibilidad de obtener cargos (y prebendas) que no sean de nivel nacional, independientemente del partido que controle las instituciones políticas nacionales, puede resultar atractiva para los perdedores, induciéndolos a seguir participando y suministrándoles a la vez una mejor base para conseguir más adelante

puestos de nivel nacional. En muchos países, durante largo tiempo se consideró la distribución territorial de la autoridad como una constante relativa —que, dicho de otro modo, la transición debía heredar—. La España contemporánea demuestra que puede no ser así, pero las decisiones de esta índole y magnitud por lo común no se abordan al mismo tiempo que los compromisos electorales iniciales.

5. Por haber despertado en gran parte nuestra sensibilidad ante este problema, estamos en deuda con la monografía de Giuseppe di Palma, "Party Government and Democratic Reproducibility: the Dilemma of New Democracies", Documento de Trabajo n° 18, Instituto de la Universidad Europea, Florencia, setiembre de 1982.

6. Juan Linz, "Stability and Regime Change", trabajo presentado ante el Comité de Sociología Política, IPSA-ISA, Werner-Reimers Stiftung, Bad Homburg, 18-22 de mayo de 1981.

7. Esta generalización y la anterior se basan en un ensayo inédito de Philippe C. Schmitter, "Historical Bloc Formation and Regime Consolidation in Post-Authoritarian Portugal", mimeogr., Universidad de Chicago, noviembre de 1978.

8. Esto es particularmente válido cuando el régimen autoritario culmina en un resonante fracaso, ampliamente reconocido por la población (como ocurrió en la mayoría de nuestros casos). Ya hemos dicho que los dos regímenes autoritarios que tuvieron un éxito razonable, los de España y Brasil, se las ingeniaran para lograr un respetable apoyo electoral. Pero aun en estos casos, el problema persiste, como lo demuestra la abrumadora victoria reciente del PSOE en España y las enormes dificultades que enfrenta en Brasil el PDS (a pesar de la manipulación oficial de las leyes electorales y otras) para conservar la mayoría en el parlamento y en el colegio electoral que decide quién será presidente.

Capítulo 7

1. Quizás a esto debería llamárselo "el principio de Stern", en honor de Fritz Stern, quien por lo que sabemos fue el primero (en su "Introducción" a *The Path to Dictatorship: 1918-1933*, Nueva York, Anchor, 1966, pág. xiii) en invocarlo en sentido inverso, para diferenciar la caída de la República de Weimar y el advenimiento del nacionalsocialismo en Alemania.

2. Expresión utilizada por Fernando H. Cardoso en nuestros debates.
3. Aunque el desenlace de ese “subjuego” es incierto, como afirma Adam Przeworski, la delimitación cuidadosa de ese espacio central bien puede conferir las máximas garantías posibles a los otros espacios restringidos (incluido el del “rey”). En contraste con ello, los regímenes autoritarios pueden ampliar los espacios permisibles y actuar de una manera más impredecible, y por ende menos tranquilizadora, aun contra aquellos a quienes pretendieron defender con los primeros gambitos de su partida.
4. Como ha ocurrido ya en varias oportunidades en la Argentina y Bolivia y también, en circunstancias algo distintas, en Turquía.
5. Véase Rustow, *op. cit.*

1.5. La democracia como institucionalización de la incertidumbre

Przeworski, Adam, *Algunos problemas en el estudio de las transiciones*, en O'Donnell, Schmitter y Whitehead (comp.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Buenos Aires: Paidós, 1988, pp.79-104.

Capítulo 2

ALGUNOS PROBLEMAS EN EL ESTUDIO DE LA TRANSICIÓN HACIA LA DEMOCRACIA

Adam Przeworski

Este capítulo tiene como propósito identificar y analizar algunos de los problemas involucrados en el estudio de los procesos de liberalización de los regímenes autoritarios y su reemplazo por formas democráticas de organización política. Mi preocupación es predominantemente teórica y metodológica, más que descriptiva. Lo que necesitamos saber es si es posible, y en qué condiciones, la transformación hacia la democracia en aquellos países que hoy padecen una dominación autoritaria. La pregunta que orienta este capítulo es: ¿sobre qué bases (o sea, con qué información y en virtud de qué interpretación de dicha información) podemos brindar una explicación razonable de esta posibilidad?

Estrategias de investigación

El primer problema concierne a la estrategia de investigación. Los estudios sobre las transformaciones de los regímenes políticos tienden a dividirse en dos tipos. Algunos están macro-orientados, se centran en condiciones objetivas y hablan en el lenguaje de la determinación. Otros tienden a concentrarse en los actores políticos y sus estrategias, poniendo de

relieve sus particulares intereses y percepciones, y formulan los problemas en términos de posibilidades y opciones de dichos actores. Las investigaciones macro-orientadas —de las cuales tal vez el prototipo sea la de Barrington Moore¹— suelen colocar el acento en las condiciones objetivas, principalmente económicas y sociales, a menudo a expensas de soslayar la dinámica política coyuntural. Consideran que las transformaciones políticas están determinadas y procuran descubrir los patrones de determinación mediante generalizaciones inductivas. Estos estudios ponen de manifiesto que la democracia es típicamente una consecuencia del desarrollo económico, de las transformaciones en la estructura de clases, del aumento de la educación, etc. Los estudios micro-orientados —y entre ellos ubicaría a los escritos de Marx sobre la Francia del período 1848-1851², así como el reciente análisis efectuado por Juan Linz sobre la quiebra de los regímenes democráticos³— suelen poner el acento en el comportamiento estratégico de los actores políticos insertos en situaciones históricas concretas.

En la práctica, la cuestión se reduce a si existen en verdad buenos fundamentos para suponer que las transformaciones de estos regímenes están marcadamente determinadas por ciertas condiciones económicas, sociales o políticas, si éstas se vinculan a la etapa de acumulación en que se encuentra el país (agotamiento del esquema de sustitución de importaciones, ciclos productivos, cambios en cuanto a los principales productos de exportación, etc.), a la estructura social ("equilibrio de clases", patrones de tenencia de la tierra, estructura familiar) o a cualquier otra cosa. Si en verdad las transformaciones de los regímenes políticos se ven fuertemente determinadas por tales condiciones —o sea, si en principio la especificación cabal de tales factores permitiría dar cuenta unívocamente de aquellas transformaciones—, la estrategia adecuada de investigación consistiría en llevar a cabo estudios estadísticos comparativos sobre los patrones de covariación históricos, y la única estrategia política viable sería esperar a que maduren tales condiciones objetivas.

Evidentemente, como es previsible que el número de esos factores sea grande, y como los casos de transición exitosa hacia la democracia, son bastante infrecuentes, uno se enfrentaría con problemas tácticos. Pero aquí quiero hacer una afirmación mucho más rotunda, a saber: sostengo que los factores objetivos limitan, en el mejor de los casos, lo que es posi-

ble lograr en una situación histórica concreta, pero no determinan el desenlace de tales situaciones.

Supóngase que se descubre un grupo de factores que, en conjunto, dan cuenta de las pautas históricas observadas en las transformaciones de los regímenes políticos. El problema epistemológico que de inmediato se presenta es si de ello se puede extraer la conclusión de que, 1) ciertas transformaciones eran inevitables en esas condiciones, y 2) las transformaciones observadas eran las únicas posibles en esas condiciones. Parece ser que el sufragio universal surgió en Europa occidental cuando la proporción de la fuerza laboral empleada fuera del sector agropecuario sobrepasó el 50%. ¿Extraeremos de esto la conclusión de que, una vez traspasado ese umbral mágico, el viejo sistema ya no podía sobrevivir, ni tampoco eran posibles otros campos distintos de la democratización? Por otra parte, aun cuando quedáramos satisfechos con esta clase de respuesta, ¿cómo explicaríamos el conflicto y la indeterminación experimentada por los participantes en la extensión del sufragio y en quienes crearon las instituciones democráticas? Todos esos actores políticos autorreflexivos, dotados de una estrategia y de una intención, ¿eran meros instrumentos ingenuos de la necesidad histórica?

Por cierto que las condiciones objetivas delimitan las posibilidades propias de una determinada situación histórica, y en ese sentido son decisivas; pero la indagación acerca de las posibilidades objetivas no se traduce en la misma estrategia de investigación que el estudio de los "factores determinantes". Los interrogantes vinculados a las posibilidades son la quintaesencia de la teoría, en el sentido de que no son reducibles a la descripción de los resultados reales. Toda afirmación de una posibilidad implica forzosamente ciertas proposiciones acerca de acciones contrarias a los hechos acaecidos, vale decir, enunciados del tipo de "si alguien hubiera hecho algo diferente en esas mismas condiciones, el desenlace habría sido (quizá) diferente".

Por desgracia, aún estamos lejos de poder definir las condiciones lógicas y empíricas que permiten evaluar la validez de enunciaciones contrafácticas de esta índole. Ninguno de los enfoques con que se estudian las posibilidades históricas nos permite avanzar lo suficiente como para tornar intersubjetivamente aceptables dichas enunciaciones contrafácticas.

Uno de los métodos de estudio de las posibilidades es estructuralista.

Consiste en especificar cierto número de elementos invariantes, que integran todos los sistemas de una especie particular (gramáticas, sistemas de parentesco, modos de producción) y en enumerar las combinaciones admisibles de dichos elementos. Según esta perspectiva, un particular estado del mundo es posible si, y sólo si, constituye una combinación admisible de tales elementos. Pese a lo atractivo que resulta este método, posee escaso interés en el marco de nuestro problema (como admitió Balibar⁴), ya que no aclara de qué manera uno puede pasar de un estado del mundo a otro estado posible. En el mejor de los casos si uno acepta esta concepción bidimensional y apriorística del mundo, podrá enumerar todos los estados posibles haciendo abstracción de toda historia.

Otro enfoque es el que brinda la lógica modal, a partir del cual ha surgido recientemente una interesante formulación de Jon Elster. Según ésta, “un estado $S'(t)$ es posible con respecto al estado $S(t)$ [actual], si en la historia anterior de $S(t)$ hubo un estado $S(t-k)$, tal que fuera admisible la trayectoria que lleva de $S(t-k)$ a $S'(t)$; vale decir, si hay algún punto de bifurcación a partir del cual el proceso puede dirigirse ora hacia $S(t)$, ora hacia $S'(t)$ ”.⁵ Parafraseando esto —y confío hacerlo sin modificar los propósitos del autor—, la noción es la siguiente: si a partir de cierto estado anterior $S(t-k)$, donde $k = 1, 2, \dots, t$, fue posible llegar al estado S' en el momento t , y no al estado actual real $S(t)$, entonces cabe decir que S' es posible en el momento $(t+1)$. Elster continúa diciendo que cuanto mayor sea k , menor será la probabilidad de S' con respecto a S , o sea, cuanto más lejos se encuentre en el pasado el punto de bifurcación que habría llevado a S' , menos probable es que se produzca S' en el momento actual t . Este enfoque tiende a describir la práctica corriente de los historiadores, y cómo descripción de sus procedimientos tiene grandes méritos. Por otra parte, la conceptualización de Elster establece un nexo entre las observaciones del pasado real y las posibilidades actuales —problema siempre muy espinoso en el estudio de las posibilidades—.

Sin embargo, este enfoque de Elster tiene dos fallas, ambas fatales. En primer lugar, implica que jamás se pierde irrevocablemente una oportunidad, y esto contradice demasiado la intuición como para resultar aceptable. En verdad, esta definición es incompatible con el análisis anterior del autor sobre las “situaciones”, a las que define como el actual estado de cosas y todas sus posibles alternativas, puntualizando que una situación se altera cuando se pierde una posibilidad, por más que el ac-

tual estado de cosas siga siendo el mismo. En segundo lugar, partiendo de consideraciones puramente lógicas, el enfoque de Elster padece del defecto del retroceso infinito: se nos dice que existe una trayectoria admisible que lleva desde $S(t)$ a $S'(t)$ si, y sólo si, hay una trayectoria admisible que lleva de $S(t-k)$ a $S'(t)$; ahora bien: ¿cómo podemos saber que existe una trayectoria admisible que lleva de $S(t-k)$ a $S'(t)$?

Finalmente, una tercera aproximación a las posibilidades surge de la teoría de la optimización restringida. Según la idea de “factibilidad política” postulada por Majone, dinamos que un estado S' es factible con respecto a un estado S , “en la medida en que satisfaga todas las restricciones del problema que procura resolver, entendiendo por ‘restricciones’ cualquier característica del medio que a) pueda afectar los resultados de las políticas, y b) no se encuentre bajo el control del tomador de decisiones”⁶. Hasta ahí, el enfoque es bueno, pero en verdad se queda un paso más atrás que el de Elster: aquí el problema radica en descubrir en qué consisten tales restricciones, y el intento llevado a cabo por el propio Majone al respecto no es muy útil.

Todo esto resulta poco alentador. El modelo que presenta el cambio político determinado unívocamente por las condiciones es deficiente desde el punto de vista epistemológico (como afirma Elster —y lo dijo Hempel mucho antes— una teoría que se limita a experiencias reales no es una teoría sino una descripción) e impotente desde el punto de vista político. La orientación que concibe las transformaciones políticas como una elección entre posibilidades que satisfacen las condiciones objetivas *qua* restricciones, no ha producido hasta la fecha un procedimiento satisfactorio para afirmar tales restricciones. Si bien todo aprendizaje de la historia involucra un fantaseo [*wishing*], por el momento sigue siendo dudoso que ese fantaseo pueda verdaderamente tomarse “bien pensado” [*thoughtful*], como sugieren O'Donnell y Schmitter⁷. No obstante, si se me fuerza a elegir entre estos dos enfoques tal como se nos presenta, opto por el segundo basándome puramente en su utilidad. Aun cuando nos equivoquemos con respecto a las posibilidades inherentes en una determinada situación histórica —soslayando algunas que de hecho son posibles o esperando engañosamente lo imposible—, al menos tendremos alguna chance de identificar correctamente ciertas posibilidades factibles, y los caminos que llevan a ellas.

El derrumbe de los regímenes autoritarios

Ante todo quisiera repasar algunas de las condiciones que pueden poner en peligro la supervivencia de un régimen autoritario. Suelen mencionarse cuatro clases de factores para explicar cómo comienzan a aparecer grietas en estos regímenes y de qué manera se vuelve posible su liberalización.

1. El régimen autoritario ya ha cumplido con las necesidades funcionales que llevaron a su establecimiento, y por ende deja de ser necesario (o incluso posible), y se produce su derrumbe.

2. El régimen, por una u otra razón —y una de las razones posibles es la mencionada en el punto 1— ha perdido su “legitimidad”; y dado que ningún régimen puede perdurar sin legitimidad (apoyo, aceptación, consentimiento) se desintegra.

3. Los conflictos existentes dentro del bloque gobernante, en particular entre los militares, no pueden conciliarse internamente por una u otra razón —y una de las razones posibles es la mencionada en el punto 2—, ante lo cual ciertas facciones gobernantes deciden apelar al apoyo de grupos externos. Por consiguiente, el bloque gobernante se desintegra *qua* bloque.

4. Presiones externas que impulsan al régimen a “revestirse de una apariencia democrática”, lo obligan a efectuar transacciones, quizás a través del mecanismo mencionado en el punto 3.

Quiero subrayar que estas explicaciones no rivalizan forzosamente entre sí, pero aquí las analizaré una por una. Nada tengo que decir acerca de la explicación funcionalista, y no creo que el efecto de las presiones externas pueda evaluarse sin ambivalencias; por consiguiente, me concentraré en las explicaciones que se basan en la pérdida de legitimidad y en los conflictos existentes dentro de la *élite* gobernante.

La teoría de la “pérdida de legitimidad” es una teoría de la transformación de los regímenes “de abajo hacia arriba”, por cuanto postula que primero el régimen pierde su legitimidad en la sociedad civil, y sólo cuando esta pérdida se manifiesta y es reconocida como tal, el bloque go-

bernante reacciona. Desde el punto de vista empírico, esta teoría tiene la virtud de suministrar predicciones claras; si ella es válida, cabría esperar que *antes* de producirse cualquier liberalización, se observaría agitación, o al menos indisciplina, en las masas.

La teoría reza así: 1) todo régimen necesita “legitimidad”, “apoyo” (dentro de ciertas distinciones establecidas por Easton), o por lo menos “aceptación”, para sobrevivir; 2) si un régimen pierde legitimidad, debe reproducirla o de lo contrario se derrumba.

Afirmaré de inmediato que, ateniéndonos a cualquier definición de legitimidad que no sea tautológica, esta teoría es falsa.

¿Por qué razón la supervivencia de un régimen cualquiera requeriría legitimidad, sea cual fuere la definición de esta última? A todas luces, al plantear este interrogante no pretende sumirme en un análisis del complejo (y no siempre coherente) patrimonio intelectual de Max Weber. Sólo quiero apuntar que la primera tesis de Weber —según la cual “todo sistema [de dominación] trata de establecer y de cultivar la creencia en su legitimidad”⁸, o incluso más abstractamente, de que existe “la necesidad, observable en general, que todo poder tiene (...) de justificarse a sí mismo”⁹— no implica necesariamente que un sistema de dominación sea incapaz de sobrevivir sin dicha creencia. Más aun, el propio Weber conjeturó la posibilidad de que “no todos los casos de sumisión de las personas a las autoridades dotadas de poder están orientados primordialmente (o, a veces, en ningún grado) hacia [¿por?] esta creencia. Individuos o grupos enteros pueden simular hipócritamente una lealtad sobre bases puramente oportunistas, o ponerla en práctica en razón de sus propios intereses materiales”¹⁰. Además, adelantando la opinión que, a mi juicio, es decisiva en este aspecto, Weber continúa diciendo que “la gente puede someterse por su debilidad e impotencia individual, *porque no existe otra alternativa aceptable*”¹¹. Así pues, aun para Weber un comportamiento de aceptación y acatamiento no se origina forzosamente en creencias acerca de la legitimidad de un sistema de dominación.

Ahora bien, la cuestión no es si la legitimidad —que en la definición de Lamounier, es “la aceptación motivada por el acuerdo subjetivo [concordancia] con determinadas normas y valores”¹²— es el *único* factor para mantener un determinado orden político, según la fórmula Lamounier. Dichas teorías deben defender una tesis aun más rotunda, a saber: que la legitimidad es una condición *necesaria* para la supervivencia del

régimen. La definición de Stinchcombe sobre el poder legítimo viene en auxilio de estas teorías, ya que tiene la virtud de apartarse un grado de las nociones mentales de legitimidad, especificando un atributo conductual del poder legítimo¹³. Stinchcombe define el poder legítimo como aquel capaz de convocar a otros para su defensa. No obstante, cuando añade que esta capacidad de convocatoria proviene de “las doctrinas o normas que lo justifican [a ese poder]”, estamos de vuelta en el punto de partida. ¿Acaso los que ocupan posiciones de poder no podrían ser capaces de convocar a otros para su defensa en virtud de algo más, en lugar de la creencia en la legitimidad de dicho poder?

Las teorías de la transformación de los regímenes por “pérdida de legitimidad” deben probar estas dos afirmaciones: 1) que la legitimidad es irreducible a cualquier otra cosa (el interés personal y el temor son, en tal caso, los candidatos principales a ocupar su lugar), y 2) que la legitimidad es una condición necesaria para una dominación estable. Si la legitimidad es reducible,¹⁴ según he aducido en otro lugar,¹⁵ no puede ser la fuente de la dinámica de la transformación de los regímenes; pero, lo que es más importante, incluso si la legitimidad es irreducible pero no necesaria, no es válida la proposición opuesta: no cabe sostener que la pérdida de la legitimidad es causa suficiente para el derrumbe de un régimen. Si la legitimidad sólo es suficiente para la supervivencia del régimen (aunque sea la única condición suficiente), la pérdida de la legitimidad implica, a lo sumo, que entrarán en juego algunos otros mecanismos de reproducción del régimen. Inferir de ello el derrumbe del régimen carece de validez.

A mi entender, todo el problema de la legitimidad ha sido planteado de manera incorrecta. Lo que importa para la estabilidad de cualquier régimen no es la legitimidad de ese particular sistema de dominación, sino la presencia o ausencia de opciones preferibles. Veamos algunas situaciones. En una de ellas, la legitimidad de un régimen puede ser creciente en verdad, no obstante lo cual algún otro sistema político puede ser considerado aún más legítimo... No es un caso inconcebible: muchos regímenes autoritarios, si no la mayoría, enfrentan justamente esta competencia de los ideales democráticos. Exáminese la figura 2.1, donde se ve que la legitimidad de un régimen autoritario aumenta con el correr del tiempo, pero la alternativa democrática siempre lo supera en legitimidad. Ahora bien, si la legitimidad es en verdad lo que da cohesión a

un régimen, esta sociedad tendría que pasar a un régimen más legítimo, por más que el sistema autoritario que la rige no hubiera sufrido merma alguna en su legitimidad.

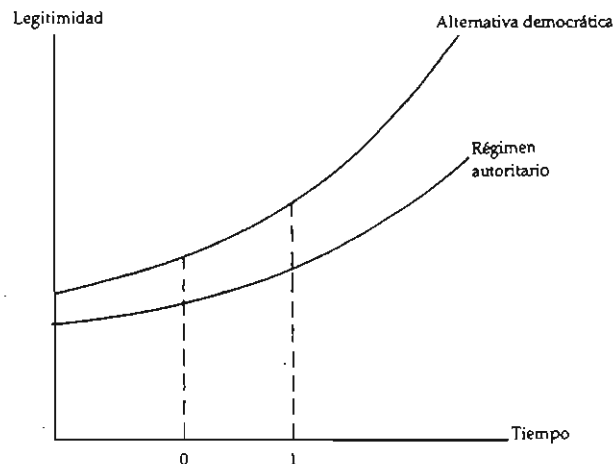


Figura 2.1.

En contraste con esto, imagínese que el régimen autoritario sufre una pérdida de legitimidad pero no existe ningún otro régimen alternativo, vale decir, ninguna opción coherente organizada políticamente. ¿Qué ocurriría entonces? Evidentemente, ésta es una pregunta abierta, que nos insta a la investigación empírica, pero mi conjetura es ésta: no ocurriría mucho. Si los padres disciplinan a sus hijos y se disciplinan entre sí, si los obreros vuelven a sus casas cuando terminan su turno en la fábrica, y si las pocas personas no ocupadas en disciplinar a los niños o en ganarse la vida se ven impedidas de organizarse ya sea por represión o por cooptación, el régimen autoritario sobrevivirá. Un régimen autoritario no se

derrumba a menos que (y hasta que) se organice alguna alternativa de modo tal que se presente como una opción real para los individuos aislados. Sólo cuando existe la opción de no reprender a los niños, de ocupar la fábrica en lugar de dejarla por las tardes, o de no bajar la voz al hablar de política sino movilizar activamente a los demás, sólo entonces corre peligro el régimen. Si dichas opciones no se presentan, si el individuo no puede participar en tales conductas sin arriesgarse a una extinción casi segura, podrá seguir creyendo que el régimen que lo gobierna es totalmente ilegítimo, y sin embargo conducirse como si lo consintiera. Si la legitimidad es de veras eficaz para mantener un régimen, lo es precisamente porque constituye un consentimiento *organizado*. En caso de que se desmorone la creencia en la legitimidad del régimen pero no exista una alternativa organizada, los individuos no tienen opción alguna.

Como jamás esloy seguro acerca del modo en que se determinan los estados mentales, pondré mucho cuidado en formular enunciaciones empíricas; pero permítaseme expresarlo de esta manera: me es posible concebir regímenes que duraron decenios y que sin duda deben haber sido ilegítimos, cualquiera sea el significado que se atribuya a ese término y cualquiera la manera como se mida la legitimidad. Lo que perpetúa el consentimiento es la amenaza de la fuerza, y salvo en momentos de auténtica desesperación, esta amenaza basta.

El impulso hacia la liberalización

¿De qué manera se organizan las alternativas?

No quiero abordar esta cuestión frontalmente; por el contrario, prefiero centrarme en las explicaciones del impulso hacia la liberalización que lo consideran un resultado de las luchas por el poder dentro del bloque gobernante.

Uno de los obstáculos para comprender los procesos de liberalización y democratización es la dificultad para identificar a priori a los actores relevantes en estos procesos. Una forma de encarar este problema es partir de los intereses y clasificar a los grupos de acuerdo con los intereses que presumiblemente defenderán y promoverán en caso de conflictos. Otro enfoque consiste en discriminar directamente a los actores según sus posturas estratégicas.

La estructura global de los intereses involucrados en la transición hacia la democracia parece ser la siguiente: las fuerzas armadas tienen interés en preservar su autonomía corporativa; la burguesía, en preservar su propiedad de los medios de producción y su autoridad para administrar la producción; al aparato del Estado (en particular los tecnócratas y las fuerzas policiales) le interesa la mera sobrevivencia física y económica; la clase obrera pretende organizarse para alcanzar sus metas económicas y políticas; otros grupos populares pueden tener intereses económicos más estrechos. No tengo un apego particular a esta lista, pero algo de esta especie debiera postularse en cada situación concreta si se quisiera predecir el comportamiento grupal sobre la base de las posiciones de clase. El problema de este enfoque es que parece poseer escaso valor predictivo, al menos si se examina superficialmente la dinámica de la situación tal como se dio en España o en Grecia.

El otro enfoque consiste en centrarse directamente en las posturas estratégicas y distinguir, dentro del bloque gobernante, a los "duros" de los "blandos", y dentro de la oposición, a los moderados de los maximalistas (y quizá también de los principistas o moralistas). El problema de este enfoque es que las posturas estratégicas pueden seguir siendo las mismas, pero pueden cambiar los grupos o individuos importantes que las sustentan, en cuyo caso querríamos averiguar evidentemente por qué sucede esto —con lo cual volvemos a caer en el primer enfoque—.

De hecho, ninguno de los dos enfoques parece suficientemente dinámico para dar cuenta de la clase de volatilidad que suele caracterizar a los procesos de transformación de los regímenes políticos, donde las alianzas son extremadamente fluctuantes y ciertos grupos e individuos clave cambian a veces su posición en 180°. No obstante, quizás esta dificultad sea más aparente que real si tomamos en cuenta no sólo los intereses, sino además las percepciones sobre la probabilidad de que la transformación de un régimen de una manera particular tenga éxito. Aunque los intereses sean muy estables, si los cálculos se efectúan sobre la base de los beneficios previstos —o sea, teniendo en cuenta no sólo el beneficio de resultados particulares, sino también su probabilidad condicionada a la acción de los demás—, las estrategias resultarán sumamente volubles. Más aun, una de las maneras de concebir las posturas estratégicas de dis-

tintos actores es clasificarlos según su "aversión al riesgo": los duros y los maximalistas, para no hablar de los moralistas, son insensibles con respecto al riesgo; los blandos y los moderados lo rechazan.

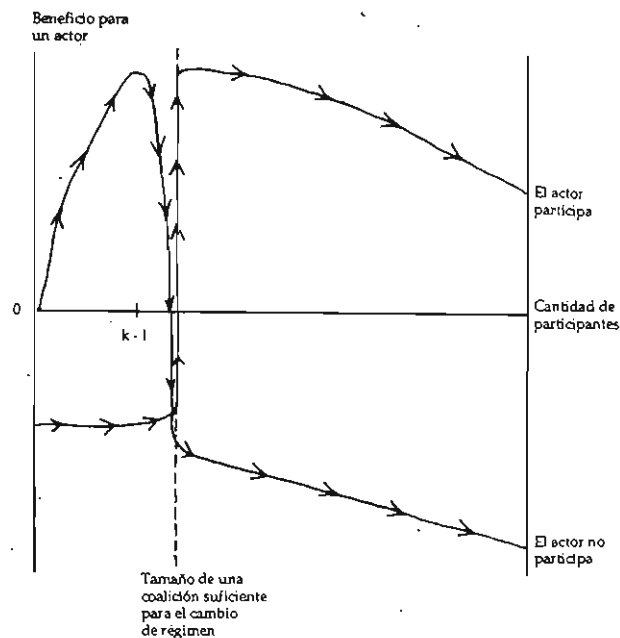


Figura 2.2.

Quizá sea útil a esta altura efectuar un análisis del tipo del que realizó Schelling¹⁶. En la figura 2.2 se describen los beneficios que recoge un miembro particular (individuo o grupo) del bloque gobernante en función

de la participación del actor en un movimiento que tiende a la transformación del régimen y de la cantidad de otros actores que lo acompañan. Supongamos que k sea la cantidad de actores necesaria y suficiente para que el movimiento hacia la liberalización tenga éxito. La situación estratégica es entonces la siguiente: si yo participo y se suman a mí menos de $(k-1)$ actores, es probable que yo padezca consecuencias desagradables; si intervengo y se me suman $(k-1)$ actores, perteneceré a un movimiento victorioso y cabe presumir que tendré la adecuada recompensa; si no participo, y si lo hacen menos que k , seguiré manteniéndome del lado del poder y gozaré de los beneficios correspondientes; por último, si no participo pero lo hacen más que $(k-1)$ actores, volveré a encontrarme del lado perdedor. Repárese en que el valor del resultado aumenta a medida que la cantidad de actores que participan se aproxima a k , de ambos lados.

Si no se formulan supuestos concretos acerca del valor de los resultados particulares, es imposible efectuar predicción alguna sobre comportamiento estratégico. Pero lo evidente es la importancia de las expectativas de éxito. Ninguna postura es segura en estas circunstancias: actuar en forma precipitada es tan peligroso como no sumarse a un movimiento triunfante. Por lo tanto, este análisis implica que aunque los intereses permanezcan estables a lo largo del proceso, serán insuficientes para predecir el comportamiento cuando las expectativas de éxito cambien rápidamente. En consecuencia, el análisis de la acción grupal puede generar predicciones débiles si sólo identifica a los grupos por sus intereses respectivos, y, por lo tanto, los mismos grupos pueden abrazar determinadas posturas estratégicas en circunstancias particulares.

Otra de las implicaciones de este análisis es que lo más importante para la iniciación del proceso son las señales que se emitan; quisiera sugerir que diversos factores, a menudo considerados "causas", deben en cambio concebirse precisamente como tales señales. Ellas son de dos clases: algunas son "objetivas", en el sentido de que todos los actores relevantes tienen buenos motivos para suponer que surgirá algún conflicto dentro del bloque gobernante; otras son puramente "golpistas", o sea, sólo consisten en rumores acerca de la posible iniciación del movimiento por parte de alguien.

¿Cuáles son las señales objetivas que probablemente se elijan? Una de ellas es la muerte inminente del dirigente fundador de un régimen, si aún

no ha sido sucedido por nadie. Aquí aparece el problema de la sucesión, y en caso de que los mecanismos de sucesión no hayan sido aún institucionalizados, parece inminente que surja un conflicto. En términos más abstractos, una de esas señales la brinda el inminente colapso de las instituciones autoritarias, sea cual fuere su causa; otra puede consistir en una crisis económica que se avecina; otra, en la manifiesta pérdida de legitimidad, tal como se pone en evidencia por la agitación o la indisciplina de las masas; otra, en fuertes presiones externas para que se produzca una reforma. Todas estas situaciones son capaces de generar fisuras en el régimen, precisamente porque vuelven más probable un movimiento hacia la liberalización y entonces toman inseguro perder la oportunidad de sumarse a dicho movimiento. Nótese que la pérdida de legitimidad puede de hecho constituir una señal persuasiva de esta índole, si esa pérdida representa algo más que una modificación de los estados anímicos de los individuos y se manifiesta en un claro mensaje de que algo tiene que hacerse.

Un régimen comienza a quebrantarse si algunos miembros del bloque gobernante buscan apoyo externo. Si el régimen en sí es cohesivo o está rígidamente controlado, es imposible que surja una solución de transacción. Consecuentemente, la mayoría de los regímenes dictatoriales que hemos conocido sólo fueron derrotados en el campo de batalla, sea en una guerra civil o exterior. La inquietud popular frente al poder de un bloque cohesivo hace que la resolución de los conflictos políticos dependa de la relación de fuerzas materiales. Allí donde han aparecido perspectivas de una "apertura", siempre estuvieron involucrados grupos gobernantes que buscaron apoyo político en fuerzas hasta entonces excluidas de la política por el régimen autoritario. Esto no significa que, una vez iniciada la liberalización, sólo sean movilizados políticamente esos socios elegidos: dada la señal, a menudo es seguida por una ola de movilización popular. Pero, a mi juicio, el primer umbral crítico en la transición hacia la democracia es, precisamente, el movimiento iniciado por algún grupo del bloque gobernante para lograr apoyo de fuerzas exteriores a él.

Características de la democracia

Por diversas razones, algunas de las cuales examinaremos a continua-

ción, quizá sea útil considerar que la transición de un régimen autoritario a un sistema democrático consiste en dos procesos simultáneos, aunque en cierta medida autónomos: un proceso de desintegración del régimen autoritario, que a menudo asume la forma de una "liberalización", y un proceso de instauración de las instituciones democráticas. Aunque estas dos transformaciones son plasmadas, ambas, por los rasgos particulares del antiguo régimen, en algún momento deben establecerse instituciones específicamente democráticas. Por lo tanto, interesa analizar la democracia como el *telos* o consumación final de estas transformaciones.

La democracia es un particular sistema de procesamiento y resolución de conflictos intergrupales, sistema que posee varias características que lo distinguen de otros ordenamientos políticos:

1. Se reconoce expresamente como una característica permanente de la actividad política la existencia de intereses antagónicos y de la organización tendiente a satisfacerlos. Esta norma implica, concretamente, que: a) múltiples grupos pueden organizarse para promover sus intereses; b) estos grupos tienen un acceso institucionalmente garantizado a las instituciones políticas, y c) los perdedores que actúan de acuerdo con las reglas no son privados de su derecho a seguir actuando.

2. A los conflictos se los procesa y se les pone término conforme a reglas especificadas a priori, explícitas, potencialmente familiares para todos los participantes y que sólo pueden ser modificadas de acuerdo con reglas. Dichas reglas especifican: a) los criterios para que alguien pueda ser admitido como participante político; b) los cursos de acción que constituyen estrategias admisibles, y c) los criterios por los cuales se pone término a los conflictos. (A los conflictos se les "pone término", no se los "resuelve", en el sentido en que emplea estas expresiones Lewis Coser en su libro *On the Function of Social Conflict* (Sobre la función del conflicto social). Los conflictos rara vez son resueltos, pero en la democracia se reconoce que ciertos estados de cosas son temporariamente vinculantes, vale decir, sólo puede alterárselos ateniéndose a las mismas reglas mediante las cuales se los generó.)

3. Ciertos cursos de acción son excluidos como estrategias admisibles, en el sentido de que en caso de que un grupo cualquiera recurra a ellos, puede usarse legítimamente la fuerza física, organizada de manera permanente. Este uso de la fuerza es regulado mediante normas que especifi-

can las contingencias en las que puede aplicársela universalmente y *ex ante*. Sin embargo, como la fuerza física está organizada permanentemente en previsión de tales contingencias, el elemento de intimidación, así como la amenaza potencial de que esta fuerza se vuelva autónoma, son inherentes a un sistema democrático.

4. Como en cualquier otro sistema, la democracia constituye un conjunto de relaciones estables entre las acciones de grupos determinados y los efectos que estas acciones tienen sobre ellos. Los conflictos se organizan de una manera específica, y sus resultados guardan alguna relación con las particulares combinaciones de estrategias que persiguen diversos actores. Es característico de una democracia que cada grupo pueda optar por ciertas estrategias, y que todas las estrategias les acarreen consecuencias.

5. Dado que cada participante (individual y colectivo) puede optar entre varias estrategias, y que no todas ellas conducen al mismo resultado, en una democracia los resultados de los conflictos son, hasta cierto punto, indeterminados respecto de las posiciones que ocupan los participantes en todas las relaciones sociales, incluidas las relaciones de producción. Los capitalistas no siempre vencen en los conflictos procesados de manera democrática; más aun, deben batallar continuamente en procura de sus intereses. En una democracia, nadie triunfa en forma definitiva: aunque logre éxito en un momento determinado, de inmediato enfrenta la perspectiva de tener que seguir luchando en el futuro. Ni siquiera la posición que en cada momento se ocupa dentro del sistema político determina de manera unívoca las probabilidades de éxito futuro. El hecho de que un partido esté en el gobierno puede constituir una ventaja para él en una contienda electoral, pero no basta para garantizar su reelección.

6. Los resultados de los conflictos democráticos no están simplemente indeterminados dentro de ciertos límites, sino que además son inciertos. Puesto que cualquier organización de conflictos constituye un ordenamiento de los desenlaces de las acciones, a cada arreglo institucional se le asocia una distribución de la probabilidad de que los conflictos desemboquen en resultados determinados. Así pues, la democracia constituye una organización del poder político, en el sentido en que lo expresó Poulantzas: ¹⁷ como sistema, determina la capacidad que tienen los grupos particulares para satisfacer sus intereses específicos. Ante una cierta distribución de recursos económicos, ideológicos y de otra índole, es esta

organización la que determina cuáles son los intereses que más probablemente resultarán satisfechos, cuáles otros resultarán satisfechos con menos probabilidad, y cuáles es casi imposible que se satisfagan.

La distribución de la probabilidad de satisfacer los intereses específicos de cada grupo —que es, ni más ni menos, el poder político— está determinada conjuntamente por la distribución de los recursos que los participantes utilizan en los conflictos y por los arreglos institucionales específicos. Este punto merece que le prestemos alguna atención, ya que a veces se describe la democracia poniendo el acento en su carácter formal y en los sesgos resultantes de la distribución desigual de los recursos. A todas luces, una ley universalista que prohibiese a todas las personas dormir bajo los puentes, en realidad sólo lo prohibiría a unas pocas personas. No obstante, podemos contemplar esta relación de manera inversa. La probabilidad de que un equipo de básquetbol integrado por jugadores de dos metros de estatura derrote por una cierta cantidad de tantos a otro equipo integrado por jugadores de un metro ochenta está determinada por la altura a que se encuentre el cesto. Dada una cierta distribución de recursos, la probabilidad de que un grupo cualquiera promueva sus intereses en un grado y modo definidos depende de la forma en que se organicen los conflictos. Los sistemas electorales, procedimientos judiciales, convenios colectivos, leyes que regulan el acceso a los medios de comunicación masivos o al uso de la tierra, todo ello establece las probabilidades previas para la satisfacción de los intereses específicos de cada grupo. La extensión del sufragio a los trabajadores tuvo por cierto consecuencias en la mejora de sus condiciones materiales, de la misma manera que su derecho a organizarse, la legalización de los convenios colectivos y otras varias reformas. Las reformas son, precisamente, aquellas modificaciones de la organización de los conflictos que alteran las probabilidades previas de satisfacer los intereses de cada grupo, a partir de los recursos con que cuenta.

Para sintetizar esta descripción, permítaseme destacar tres aspectos de la democracia que son decisivos para el proceso de transición. Primero, la democracia es una forma de institucionalización de conflictos permanentes. Segundo, la capacidad de los grupos particulares para satisfacer sus intereses está determinada por los arreglos institucionales específicos de cada sistema. Por último, aunque esta capacidad está dada

a priori, los resultados de los conflictos no están determinados unívocamente ni por los arreglos institucionales, ni por el lugar que ocupan los participantes dentro del sistema de producción. Puede haber, y de hecho hay, desenlaces improbables. Como decía el diario *El Mercurio* luego de la victoria de Salvador Allende en Chile: "Nadie esperaba que un presidente marxista fuera elegido por medio del voto secreto y universal de la burguesía" ¹⁸.

La incertidumbre y la transición hacia la democracia

Tal vez parezca extraño que hayamos descrito a la democracia de una manera tan abstracta, casi semejante a la de la teoría de los juegos, en lugar de puntualizar simplemente cuáles son sus arreglos institucionales típicos (parlamentos, partidos, elecciones, etc.). No obstante, es indispensable este punto de partida para comprender la transición hacia la democracia como un proceso en el que se crean instituciones específicas, que afectan la capacidad de los diversos grupos para satisfacer sus intereses.

El establecimiento de la democracia es un proceso de institucionalización de la incertidumbre, un proceso en el que todos los intereses son sometidos a la incertidumbre. En un régimen autoritario, ciertos grupos (típicamente las fuerzas armadas) poseen la facultad de intervenir toda vez que el resultado de un conflicto sea contrario a su programa o a sus intereses. De esta manera, la situación es incierta sólo desde el punto de vista de algunos grupos —los que están excluidos del bloque de poder, que deben considerar la intervención de las fuerzas armadas como una contingencia—, mientras que otros grupos tienen un alto grado de control sobre la situación, ya que no se ven obligados a aceptar desenlaces indeseables para ellos. En una democracia, ningún grupo puede intervenir cuando los resultados de los conflictos perjudican sus intereses, tal como él los percibe. La democracia significa que todos los grupos deben someter sus intereses a la incertidumbre. Es precisamente este acto de enajenación del control de los resultados de los conflictos el que constituye el paso decisivo hacia la democracia.

Por ejemplo, en 1965, se intentó cautelosamente dar un paso de esta índole en Polonia, en ocasión de las elecciones para los concejos de los *gromadas*, los cuerpos electivos correspondientes a las menores divisiones

administrativas de las zonas rurales. Apartándose de las costumbres, se permitió a los votantes rechazar, en las asambleas previas a la elección, a los candidatos originalmente propuestos, y sustituirlos por otros que contaban con su aprobación. Se les dio, pues, la posibilidad de reemplazar algunos caudillos locales por otros más sensibles a las presiones populares. La elección tuvo lugar como se había previsto, y su análisis posterior mostró que este proceso de sustitución de dirigentes no tenía ningún contenido macropolítico. (Yo tuve el dudoso placer de ser el coautor de este análisis, que fue publicado oficialmente, y de inmediato tildado de trotskista, anarcosindicalista y revisionista.) La proveniencia partidaria de los dirigentes reemplazados y de aquellos que ocuparon su lugar fue casi idéntica: no hubo en absoluto ningún movimiento contrario al partido gobernante, y por cierto nada que pudiera interpretarse como una acción dirigida contra el régimen. Y sin embargo, los líderes del partido no pudieron tolerar ni siquiera este grado totalmente mínimo de incertidumbre. Aunque en ocasiones se habían tolerado las protestas populares espontáneas, y a veces éstas se tornaron incontrolables, por principio no podía tolerarse una institución que contuviese incertidumbre.

Menciono este episodio secundario porque ilustra de manera muy notoria el avance político y psicológico que implica la creación de instituciones democráticas. Si hay un conjunto de políticas consideradas preferibles para el bienestar de la sociedad, y se presume conocerlas, parece irracional introducir la incertidumbre en cuanto a si se escogerán o no dichas políticas. Aun en medio de una crisis económica, durante la cual se admite que la política económica seguida por determinado gobierno fue errónea, a los burócratas autoritarios siempre se les presenta alguna otra política como la única destinada a mejorar la situación. El reconocimiento de los errores del pasado no demuestra, según ellos, que el sistema autoritario tenga fallas intrínsecas, sino sólo que dichos errores deben ser corregidos, debiendo adoptarse una nueva política, más apropiada. La única lección que extraen de sus fracasos del pasado es que se precisa cierto grado de represión adicional hasta que las cosas se encaminen. Para ellos, racionalidad y democracia son mutuamente excluyentes. La apelación a la democracia no puede formularse en términos de los valores que ellos apoyan; no puede prometérselos un mayor grado de su clase de racionalidad; se ven obligados a lidiar con lo que, desde su punto de vista, es claramente "anarquía", en el sentido en que lo describió Marx en 1851.

Para los burócratas autoritarios, la introducción de la democracia constituye una derrota ideológica, un derrumbre de su propia visión de un mundo que puede ser comandado racionalmente a voluntad. Ideológica, psicológica y políticamente, aborrecen la incertidumbre.

Esto vuelve a llevarme a mi tesis central. Los acuerdos democráticos no pueden constituir un compromiso sustantivo, sino sólo una transacción institucional contingente. Por la propia naturaleza de la democracia, no están garantizados los intereses de nadie: en principio, los trabajadores beneficiados con el sufragio universal pueden incluso votar la nacionalización de los medios privados de producción, la disolución de las fuerzas armadas, etc. Nadie es capaz de asegurar que el índice de tributación de los ingresos más altos no sobrepase el 53%, por más que los líderes actuales de los partidos se comprometan a ello: en condiciones más auspiciosas, esos mismos líderes pueden cambiar de opinión, o ser sustituidos por otros, o aparecer un nuevo partido que gane apoyo electoral con un programa de redistribución del ingreso. En la democracia no hay garantías para compromiso sustantivo alguno. Como dijo Adolfo Suárez durante un discurso pronunciado en la campaña electoral para la Asamblea Constituyente: "El futuro no está escrito, porque sólo el pueblo puede escribirlo" ¹⁹.

Lo que sí es posible es establecer convenios institucionales, vale decir, compromisos vinculados con las instituciones, que fijan probabilidades previas de satisfacción de los intereses específicos de cada grupo. Si la transición pacífica hacia la democracia es factible, el primer problema que debe resolverse es cómo institucionalizar la incertidumbre sin poner en peligro los intereses de quienes todavía pueden revertir el proceso. Las soluciones frente a los compromisos democráticos son las instituciones.

Una fuente de aprendizaje sobre la dinámica de este proceso es la experiencia de la introducción de la democracia en Europa occidental. Por ejemplo, el paquete de medidas negociadas en Suecia entre 1902 y 1907, período de rápida industrialización, organización del movimiento obrero y agitación popular, abarcó las siguientes cuestiones: 1) si se debía extender el sufragio, y a quiénes (varones con cierto ingreso mínimo, todos los varones económicamente independientes, todos los varones en general; y a qué edad); 2) si las reformas debían incluir a la cámara alta o sólo a la cámara de representantes; 3) si las bancas parlamentarias se

asignarían a distritos representados por un único miembro, o a jurisdicciones representadas por varios miembros con representación proporcional; 4) si en caso de conservarse los distritos representados por un único miembro, la votación se haría en forma directa o mediante una segunda vuelta, y 5) si el Poder Ejecutivo seguiría siendo responsable ante el rey en lugar del Parlamento.

Cada uno de estos pormenores institucionales iba a repercutir en las probabilidades de los diversos grupos, y su repercusión era percibida. Los conservadores, una vez que admitieron que era inevitable cierta extensión del sufragio, procuraron garantías. Como manifestó el obispo Gottfrid Billing, él prefería "mayores garantías y una mayor extensión del sufragio, que menores garantías y una menor extensión del sufragio" ²⁰. Para los conservadores, la garantía estaba dada por la representación proporcional, que a su juicio impediría que los liberales o los socialdemócratas ganaran la mayoría. Por su parte, los socialdemócratas hubieran preferido que el sufragio se extendiera lo más posible, y se mantuviera un sistema de miembro único elegido en primera vuelta ²¹. Estaban dispuestos a transar en cuanto a la representación proporcional, pero no aceptaban el sistema de distrito de miembro único elegido en segunda vuelta, ya que este procedimiento habría favorecido a los liberales, partido centrista que en la segunda vuelta podría haber recogido nuevos votos.

Esta es, pues, la clase de transacciones posibles. La experiencia de las democracias pone de manifiesto que las garantías institucionales son muy eficaces para impedir que ciertos intereses salgan a la palestra y que otros alcancen siquiera a articularse políticamente. Cabe proyectar las instituciones democráticas de manera tal que ciertos intereses básicos (como la propiedad privada de los medios de producción) estén virtualmente garantizados. Sin ser cínicos, y sin exagerar la importancia de las instituciones, debemos enfrentar el hecho de que la democracia, al contrario de lo que tantos esperan o suponen, jamás produjo un mandato electoral en favor del socialismo. Esto nos recuerda las palabras de uno de los primeros democratizadores latinoamericanos, el argentino Roque Sáenz Peña, quien dijo en 1913 lo siguiente:

"El triunfo alternativo de dos partidos extremos ha despertado inquietudes en algunos espíritus, que miran aquellos actos como un peligro para la socie-

dad conservadora. No todos los conservadores participan de las mismas aprensiones, y yo debo decirlos que tampoco las comparto. Desde luego se trata de partidos que operan dentro del orden y de la libertad, con sus doctrinas y sus banderas, amparados por la Constitución. Por el hecho de votar no son partidos revolucionarios, y quienes no participan de sus aspiraciones y tendencias, tienen franco el camino comicial para contrarrestarlas o limitarlas por los resortes de la misma ley”²².

Compromiso de clases y democracia capitalista

Según demuestra la reciente historia de Irán, el colapso de un régimen autoritario puede dar por resultado el establecimiento de otro. Omínosamente, en Polonia esto refiere por ironía al “ayatollah” Wyszynski: las fuerzas de la oposición, conducidas por la Iglesia Católica, parecen tan autoritarias como el régimen mismo. Como señaló hace poco Andrei Sinyavski, cualquier movimiento de oposición es producto del régimen al que se opone²³. Todas las fuerzas que luchan por destruir a un régimen autoritario particular representan intereses específicos y ofrecen proyectos específicos de organización social. En la consecución de dichos intereses, no sólo deben dismantelar al antiguo régimen sino, al mismo tiempo, crear las condiciones que favorezcan sus intereses particulares dentro del nuevo sistema político establecido. De ahí entonces que cada grupo deba batallar en dos frentes: para dismantelar el viejo sistema autoritario, y para instaurar los nuevos acuerdos institucionales que sean más conducentes a la satisfacción de sus intereses —que no sólo se oponen a las fuerzas asociadas al antiguo régimen, sino también a sus actuales aliados—. Por lo tanto, el problema de la democracia es establecer una transacción entre las fuerzas que se alían con el objeto de instaurarla, y no sólo de brindar salvaguardias a las fuerzas que defienden al antiguo régimen. Una vez que las fuerzas contrarias al régimen tienen éxito, lo decisivo es si puede establecerse ese compromiso democrático antes de que surja una segunda fase en la cual sean expurgados los miembros más débiles de la alianza y se implante un nuevo sistema autoritario.

Basándose puramente en el sentido común, habría entonces una marcada diferencia en las probabilidades de instaurar la democracia en aquellos países cuyos partidos políticos tienen una tradición arraigada, viva aún en la lealtad de la actual generación. Grecia y Chile contrastarían, en este sentido, con Irán y quizá la Argentina. No obstante, mi

confianza en este argumento apriorístico se ve perturbada por los casos de Portugal y, en particular, de España. Parecería que España fuera el país que más merece ser estudiado, ya que la democracia fue instaurada ahí sin una ruptura de las fuerzas armadas, sin una purga siquiera de la policía política, sin un grado muy evidente de politización, y con dos grandes partidos que surgieron casi de la noche a la mañana.

Pero en lugar de embarcarme en un análisis histórico, quisiera examinar teóricamente algunas condiciones rudimentarias de los compromisos de clase necesarios para establecer y mantener una democracia capitalista²⁴. He sostenido que una democracia capitalista es una transacción institucional contingente, y que la disposición de las fuerzas sociales particulares para entrar en esta transacción y adherir a ella depende del proyecto concreto que esté en su base. A continuación trataré de justificar estas afirmaciones.

La democracia capitalista constituye una forma de compromiso de clases en el sentido de que en este sistema ni el conjunto de intereses de los capitalistas individuales (personas y empresas), ni el de los asalariados organizados pueden transgredirse más allá de ciertos límites específicos, que fueron enumerados por Gramsci:²⁵ las utilidades de las empresas no pueden reducirse tanto como para amenazar la reproducción del capital, ni los salarios reducirse tanto como para que esas utilidades se presenten como un interés particularista del capital.

Concretamente, en una democracia capitalista, los empresarios retienen la capacidad de sustraer una parte del producto social porque se presume que las utilidades de las que se adueñan serán ahorradas, invertidas, transformadas en capacidad productiva y en parte distribuidas a otros grupos en forma de ganancia. A su vez, los asalariados son persuadidos de que deben observar al capitalismo como un sistema en el que pueden mejorar sus condiciones materiales de vida; actúan como si el capitalismo fuese un sistema de suma positiva: se organizan como participantes y se conducen como si la cooperación les resultara provechosa, siempre y cuando presuman que en el futuro se beneficiarán del hecho de que una parte del producto social es actualmente sustraída de ellos en forma de utilidades empresariales. Por su parte, los capitalistas consienten como clase, si confían en adueñarse de las utilidades futuras gracias a sus inversiones actuales.

Obviamente, este modelo de compromiso democrático basado en dos clases es harto esquemático como para resultar útil en el análisis de situaciones históricas concretas. Los asalariados jamás se organizan como un actor unitario, y los capitalistas no sólo rivalizan entre sí en el mercado, sino que además procuran descargar unos en otros los costos de la reproducción del consentimiento de los trabajadores. Raras veces las coaliciones que están en la base de determinados compromisos democráticos abarcan a los capitalistas y a los obreros en su conjunto, como clase; más a menudo, se fundan en la alianza que determinadas fracciones de los obreros o de los capitalistas conciertan contra otras. No obstante, la propia lógica de la transacción de clases, indispensable para establecer y mantener un sistema democrático, aclara el contenido de los proyectos económicos que probablemente orienten la creación de instituciones democráticas.

Lo típico es que una coalición democratizadora adopte un proyecto económico keynesiano. Una orientación keynesiana es una combinación perfecta para encaminar una transacción tolerable entre diversos grupos. Deja la propiedad de los medios de producción en manos privadas, y con ella la autoridad para organizar la producción. A la vez, considera que incrementar los ingresos más bajos no sólo es justo sino técnicamente eficiente desde el punto de vista económico. Por otra parte, asigna un papel activo al Estado en la regulación de la economía contra las crisis cíclicas. Esta combinación de propiedad privada, redistribución del ingreso y un Estado poderoso parece un paquete ideal para casi todo el mundo.

Sin embargo, varias experiencias —incluido el segundo periodo peronista en la Argentina— demuestran que este programa keynesiano es extremadamente frágil. En la medida en que se preserva la propiedad privada, la acumulación requiere que los capitalistas se apropien de las utilidades y las inviertan. La redistribución del ingreso, aunque incrementa el consumo, la demanda global y la oferta en el corto plazo, a la postre conduce a crisis de rentabilidad, y por ende de inversión. Si la estructura económica está sumamente concentrada, bruscos aumentos de salarios parecen tener por consecuencia simultáneamente el desempleo y la inflación. Y si los aumentos de salarios se ven rápidamente erosionados por los aumentos de precios y el desempleo, las organizaciones represen-

tativas de los sectores más pobres de la población en el incipiente sistema democrático probablemente pierdan apoyo popular. Es probable también que las amplias demandas para la nacionalización de los medios de producción encuentren resistencia inmediata tanto en los capitalistas nativos como en los extranjeros, y que éstos resten su apoyo a la transformación democrática.

Así pues, los proyectos keynesianos pueden ser muy atractivos para la creación de una coalición democrática, pero no tan auspiciosos para establecer un régimen democrático estable: son una buena red para atrapar aliados, pero sumamente vulnerables frente a cualquier pez de filosos dientes. Para que la transformación democrática tenga éxito, parecería requerir la casi completa docilidad y paciencia de los trabajadores organizados. También en este caso vale la pena apuntar que el sistema democrático se consolidó en Bélgica, Suecia, Francia y Gran Bretaña sólo después que los obreros organizados resultaran completamente derrotados en huelgas masivas, y en consecuencia debieran adoptar una postura dócil.²⁶ O, como manifestó Santiago Carrillo: "Uno debe tener el coraje de explicar a la clase obrera que es mejor ceder el excedente a este sector de la burguesía, que crear una situación que encierra el riesgo de volverse en contra nuestra"²⁷. De hecho, un rasgo notable de la transición española hacia la democracia es que el sistema político de este país se ha transformado sin afectar de manera apreciable las relaciones económicas. No sólo se dejó intacta la estructura de la propiedad (aunque se mantuvo un sector público de considerable tamaño), sino que, por lo que sé, ni siquiera hubo una redistribución del ingreso. Es sorprendente comprobar que los que estaban satisfechos con el régimen de Franco parecen estarlo también con el nuevo gobierno democrático.²⁸

Es imposible eludir la posibilidad de que la transición hacia la democracia quizá sólo pueda efectuarse al precio de dejar intactas las relaciones económicas —no sólo la estructura productiva sino aun la distribución del ingreso—.

La libertad respecto de la violencia física es un valor tan esencial como la libertad frente al hambre, pero por desgracia los regímenes autoritarios suelen provocar como reacción que se adhiera románticamente a un modelo limitado de democracia. La democracia restringida al ámbito político ha coexistido históricamente con la explotación y la

opresión en las fábricas, en los establecimientos de enseñanza, en las burocracias y en las familias. La lucha por el poder político es indispensable, porque sin ella toda tentativa de transformar la sociedad es pasible de una brutal represión; no obstante, lo que necesitamos —y aún no tenemos— es un proyecto antiautoritario más amplio, integral, ideológico, que abarque la totalidad de la vida social.

TEMA II
MODALIDADES Y RITMOS DE LAS TRANSICIONES

2.1. Distintas vías a la democracia

Huntington, Samuel, *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. (véase tema 1.1, página 17)

2.2. ¿Ruptura pactada o reforma pactada? El caso español

Maravall, José María y Julián Santamaría, *El cambio político en España y las perspectivas de la democracia*, en O'Donnell, Schmitter y Whitehead (comp.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Europa Meridional*, Buenos Aires: Paidós, 1988. pp.112-164.

Capítulo 4

EL CAMBIO POLÍTICO EN ESPAÑA Y LAS PERSPECTIVAS DE LA DEMOCRACIA

José María Maravall y Julián Santamaría

Introducción

Este capítulo trata sobre el proceso de la transición a la democracia española, y su consolidación. A mediados de la década de 1970 España estaba todavía gobernada por un régimen autoritario represivo y excluyente que surgió de la Guerra Civil de 1936-1939. A principios de la década de 1980 se estableció en el país un gobierno constitucional y políticamente responsable, se realizaron varias elecciones, quedó asegurada la protección de los derechos humanos y civiles, y existía un sistema de partidos políticos competitivos. En otras palabras, el antiguo régimen autoritario fue reemplazado por otro diferente democrático.

Es obvio que el nuevo régimen podría describirse como una democracia "frágil" o "difícil". Además, la presencia de ciertos elementos de continuidad estaría en condiciones de llevar a especular si el cambio de régimen ha sido completo o no. Pero no puede haber duda alguna de que la configuración de las instituciones políticas vigentes en 1980 no era la misma que la existente en 1974. Para demostrar esta transformación basta con diferenciar, por lo menos analíticamente, los procesos de transición y de consolidación involucrados en todos los cambios de régimen político. Por una parte, en virtud de un proceso de sustitución, el régimen anterior es

desmantelado y otro conjunto de fuerzas políticas ocupa su lugar. Por otro lado, mediante un proceso de desarrollo, el nuevo régimen se diferencia del que lo antecedió y cristaliza su estructura institucional.

El último aspecto –la consolidación del régimen– fue examinado, aunque vagamente, en los estudios sobre la democratización que proliferaron en las décadas de 1950 y 1960 bajo la influencia del paradigma funcionalista. Este enfoque era lógico, en la medida en que el problema que entonces se discutía no era tanto el de la manera de emerger de la dictadura como el del modo de preservar la democracia y, desde esta perspectiva, se consideraba que una serie de variables asociadas con las democracias existentes y aparentemente estables (por ejemplo un alto grado de desarrollo económico y modernización social, consentimiento público, cultura cívica o coherencia entre los modelos de autoridad del sistema político y los dominantes dentro de otros grupos sociales) eran precondiciones para la viabilidad de la democracia en todas partes.¹ Quienes criticaban esta forma de razonar señalaron que resultaba imposible, lógica o históricamente, de demostrar la existencia de una relación causal anterior y necesaria entre tales variables y la estabilidad democrática. En consecuencia, era falaz considerarlas prerequisites para su implantación. Con el fin de oponerse a la naturaleza ahistórica del enfoque funcionalista, Dankwart Rustow propuso un enfoque genético alternativo en el estudio de las transiciones políticas.² Para enfrentar los supuestos mecanicistas, Robert Dahl abogó por un enfoque probabilista del problema.³ Rustow sugirió un examen de las diferentes fases del proceso de cambio de régimen y de la influencia de cada una de ellas en la fase siguiente; Dahl especificó las combinaciones particulares de variables socioeconómicas y políticas que harían probable el inicio de una transición, y las que podrían favorecer la consolidación de un nuevo régimen democrático. Ambos autores volvieron a dirigir la atención hacia el importante papel atribuido al conflicto social y la acción política por la teoría política clásica, desde Hobbes a Marx, por una parte, y desde Machiavelli a Tocqueville por la otra.

Los dos enfoques (el de Rustow explícitamente y el de Dahl tendencialmente) coincidían también en el énfasis puesto en la concertación y el gradualismo como elementos explicativos en los orígenes y bases de las nuevas democracias. No obstante, tenían conciencia de que la historia pocas veces siguió la misma senda. La transición desde el absolutismo a

un régimen representativo en Inglaterra y Francia se produjo por la vía de una revolución. Las transiciones a la democracia en Alemania, Japón e Italia tuvieron lugar después de la derrota militar, bajo los auspicios de una potencia de ocupación. Más recientemente, una derrota militar y un golpe de Estado dieron origen al cambio de régimen en Grecia y Portugal.

En consecuencia, ambos enfoques deben complementarse, subrayándose la dimensión secuencial del cambio.⁴ Los ejemplos que hemos citado muestran claramente que la transición desde un régimen autoritario autocrático a otro democrático pluralista surge de una crisis del primero. Esta crisis puede derivar de la incapacidad del régimen para resolver su propio problema de reproducción, o de su ineptitud para adaptarse a circunstancias inesperadas y rápidamente cambiantes.⁵ Por lo general se ve expresada en una declinación manifiesta de la cohesión interna del régimen y/o en una pérdida de su capacidad para reprimir conflictos e impedir la emergencia de algún modo de gobierno alternativo.

El contenido específico de la crisis puede variar mucho de un caso a otro. El régimen puede reaccionar en una fase temprana o tardía de la crisis, lo que condiciona significativamente la relación de fuerzas entre él mismo y su oposición. El que la transición tenga lugar a través de una autotransformación del régimen (es decir, a través de una serie de pactos entre diferentes actores políticos) o en virtud de una ruptura generada por el vigor creciente de las fuerzas opositoras, depende de la extensión e intensidad de la crisis y, consecuentemente, de las relaciones entre la coalición que sostiene al régimen y las coaliciones alternativas que existan. En otras palabras, el grado en que estén agotados los recursos ideológicos, institucionales, represivos y personales determinará las dimensiones de la crisis, y este agotamiento, a su turno, condicionará la pauta específica de la transición.

Sea cual fuere su forma o tipo, la transición se inicia con la crisis del régimen existente y concluye con el establecimiento de un nuevo régimen, que pone fin a una etapa intermedia de gobiernos provisionales, principios y regulaciones superpuestos y contradictorios, incertidumbres políticas y legales. Normalmente, la conclusión de la transición está marcada por la aprobación de una nueva constitución redactada por una asamblea electa, o la signaba la elección de un parlamento al restaurarse el orden constitucional. Es decir que la consolidación comienza cuando las instituciones básicas del nuevo orden político están organizadas y co-

mienzan a operar e interactuar de acuerdo con las nuevas reglas de juego.

De manera que el régimen de transición concluye con la institucionalización formal-legal. La consolidación es el proceso que finalmente conduce a la institucionalización material-política.⁶ Brevemente definida, la consolidación incluye los procesos mediante los cuales el régimen emergente elimina, reduce a un mínimo o incorpora sus iniciales inconsistencias ideológicas e institucionales; establece su autonomía frente a los poderes establecidos preexistentes dentro del país, en especial las fuerzas armadas; moviliza a la sociedad civil llevándola a formas de expresión política, y desarrolla y mantiene un sistema de partidos estructurado y relativamente estable, capaz de asegurar un gobierno responsable ante el pueblo. Es obvio que el logro de estos objetivos puede ser facilitado o impedido por una cantidad de factores internos y externos, es decir, por una serie completa de elementos sistémicos y contextuales. El modo específico de la transición no tiene menos importancia que estas nuevas contingencias. No obstante, el grado de continuidad en la legislación básica, los instrumentos jurídico-legales, los criterios de legitimación, las formas ideológicas simbólicas y las capacidades represivas durante la transición pueden influir en el desenlace.

A la luz de todo esto, nos proponemos realizar un enfoque secuencial en el caso específico de España: analizar, en primer lugar, los factores que llevaron a la crisis del régimen de Franco y las dimensiones de esa crisis; en segundo término, las peculiaridades de la transición misma, y, finalmente, las circunstancias contextuales y sistémicas que han influido en el proceso de consolidación.

Orígenes, dimensiones y alcance de la crisis

La transición desde el autoritarismo a la democracia se produjo en España, no por la vía de una ruptura radical con el régimen anterior, ni a través de un proceso de autotransformación del régimen mismo.⁷ Se trató más bien del producto de una serie de pactos y negociaciones en los cuales fueron protagonistas claves varios actores políticos. Las expresiones "ruptura pactada" y "reforma pactada" expresan esta ambigüedad. La primera subraya la falta de continuidad política entre los dos tipos de régimen y los principios de la legitimación que les daban sustento, y la segunda pone énfasis en el elemento de continuidad legal a través del

cual fue puesto en práctica el cambio, con un alto grado de respeto formal por la legalidad del sistema político de Franco. En todo caso, ambas fórmulas hacen hincapié en la importancia que tuvo el acuerdo, el consentimiento o la concertación durante la operación política que permitió el reemplazo de un régimen por otro.

Las razones que favorecieron este modo particular de transición y lo hicieron posible deben buscarse en la naturaleza y en las dimensiones de la crisis padecida por el régimen de Franco —una crisis que se inició a mediados de la década de 1960 y finalmente llegó a un ápice con el asesinato de Carnero Blanco en diciembre de 1973—. Esta crisis no puede explicarse totalmente por las transformaciones estructurales que sobrevinieron en la sociedad española desde fines de la década de 1950, ni por los cambios y contradicciones políticos experimentados dentro de la organización del Estado desde la década de 1960 en adelante. Antes bien buscaremos una explicación más adecuada en la coincidencia e interacción de ambos tipos de transformación.

Cuando la profunda crisis económica de fines de la década de 1950 demostró el agotamiento del modelo económico introducido después de la Guerra Civil, y la fragilidad de los cimientos en los que se basaba el régimen, las políticas existentes de autosuficiencia económica fueron reemplazadas por una nueva estrategia de desarrollo para la supervivencia.⁸ Estas políticas apuntaban a una rápida industrialización y modernización de la economía mediante el aliento al ingreso de capital extranjero en escala masiva, persuadiendo a la mano de obra desocupada (particularmente del sector agrícola) de que emigrara a países de la Comunidad Económica Europea (CEE) o a las zonas industriales de España, y financiando el proyecto global con préstamos y ayuda internacionales, los ingresos del sector turístico, y las remesas de los emigrantes en moneda extranjera. Se abandonó el proteccionismo indiscriminado; se adoptaron medidas liberalizadoras; la economía española se abrió a la competencia, y el mercado español se vinculó con los mercados internacionales.

La estrategia económica revisada produjo algunos resultados espectaculares. Entre 1960 y 1970 el sector industrial de la economía creció a una tasa promedio anual de 15 por ciento; el Producto Bruto Nacional (PBN) y los salarios reales se duplicaron, y la productividad ascendió en un promedio anual del 7 por ciento. Este rápido crecimiento hizo posible que el régimen conservara el consentimiento pasivo de grandes seg-

mentos de la sociedad en un nivel seguro. Pero tales explosivas tasas de crecimiento, que no tenían precedentes, tuvieron también consecuencias indeseadas, en virtud de las cuales al régimen le resultó más difícil confinar a otros grupos sociales dentro de las pautas conservadoras que habían caracterizado a las dos décadas anteriores.

En primer lugar, la rápida industrialización impulsó en la distribución ocupacional y territorial de la población cambios más drásticos que los experimentados en la primera mitad del siglo. Por ejemplo, en 1950 aproximadamente la mitad de la población se ocupaba en la agricultura —nivel que no se había modificado desde 1940—. Hacia 1970, menos de una cuarta parte de la población seguía todavía perteneciendo a ese sector. La población industrial subió desde menos del 25 por ciento en 1950 a más del 37 por ciento en 1970, y aproximadamente lo mismo ocurría en el sector de servicios.

La redistribución de la población trabajadora trajo consigo movimientos migratorios masivos desde el campo a las áreas urbanas, impulsando de modo espectacular la transferencia de recursos humanos que se había iniciado en la década de 1950. Las cifras son suficientemente elocuentes. En 1950, alrededor del 70 por ciento de los españoles vivía en ciudades y pueblos de no más de 50.000 habitantes. En 1970, sólo el 55 por ciento todavía residía en ellos. En resumen, dentro de un período extremadamente breve, una sociedad predominantemente agraria y rural pasó a ser predominantemente industrial y urbana, con una sólida clase trabajadora industrial y una renovada clase media en vías de consolidación.

En segundo término, la liberación y modernización de la economía no podría haberse logrado sin una cierta liberalización de las relaciones industriales. Se legalizaron las negociaciones colectivas; se introdujo alguna flexibilidad en los mecanismos de representación dentro de los sindicatos oficiales, y se redujeron las penalidades para los huelguistas, aunque no se reconoció el derecho de huelga. Esta liberalización de las relaciones industriales, junto con la súbita expansión económica, la movilización social, la distribución desequilibrada del producto social en los niveles regionales e individuales, las expectativas ascendentes impulsadas por el clima general de euforia económica, llevaron a negociaciones colectivas amplias y a un incremento impresionante de los conflictos industriales.

En tercer lugar, estos cambios del "mercado económico" tuvieron un

claro efecto en el "mercado político", particularmente en algunos enclaves de la clase trabajadora, en las universidades y en regiones históricamente autónomas como Cataluña y el País Vasco, donde las organizaciones políticas democráticas de los años de preguerra habían logrado sobrevivir, o donde había surgido cierto número de nuevas organizaciones políticas hacia fines de la década de 1950. A principios de la década de 1960 estas organizaciones comenzaron a cuestionar abiertamente la legitimidad del régimen, tanto interna como externamente. La Convención de Munich de 1962, a la cual se unieron la mayoría de los grupos opositores, puede considerarse el punto de partida simbólico de la reorganización de la oposición democrática al régimen.

Como cuarto punto, este proceso de cambio afectó mucho la estructura de la clase gobernante española y la naturaleza de sus problemas políticos. La debilidad económica y política de la burguesía constituyó durante mucho tiempo una cuestión importante en la historia de la España moderna. La industrialización y el desarrollo económicos españoles bajo la dictadura se asemejaron al "modelo prusiano" de crecimiento económico. De este crecimiento eran responsables en gran medida la "aristocracia financiera" y el Estado. La primera estaba involucrada en una creciente simbiosis de bancos y grandes empresas industriales, y en el control de la industria por el capital financiero. Así, en 1956, 5 bancos controlaban el 51 por ciento del capital del país. En la década de 1960, cuando había 112 bancos en España, 7 manejaban el 70 por ciento de todos los recursos extranjeros, otorgaban el 60 por ciento de todos los préstamos, poseían el 90 por ciento de todos los activos privados y ejercían el control directo de una cuarta parte de las 200 empresas más grandes del país. Este grupo bancario concentrado desempeñó un papel crucial en la creación de la industria nacional. Con la desamortización liberal de mediados del siglo XIX se había iniciado un proceso de mutua inteligencia entre la burguesía financiera y la aristocracia, proceso que dio origen a una "clase gobernante nacional". La significación política de esta clase era obvia, en vista de su contribución a la financiación de la insurrección de Franco. La aristocracia financiera ejerció una gran influencia en el Banco de España a través de su junta de directores desde 1875 hasta 1962, cuando el banco fue nacionalizado, y desempeñó un importante papel en la creación de la industria nacional. Subsecuentemente, el Estado español bajo el régimen de Franco tuvo un rol decisivo en la acumulación de capital, y

contribuyó directamente a crear una nueva infraestructura industrial mediante el Instituto Nacional Industrial (INI). Fue, por lo tanto, un colaborador estrecho de la aristocracia financiera en la reconstrucción de la economía nacional después de 1939.

El nuevo estilo "prusiano" de desarrollo económico, que se originó a fines de la década de 1950 y fue parcialmente promovido por la clase gobernante nacional, generó una nueva burguesía industrial y una ola de "nuevos directores" en la industria y en el sistema bancario gubernamental. Desde 1965 a 1968, el número de profesionales dentro de la población económicamente activa creció cerca del 66 por ciento, el de hombres de negocios y gerentes aproximadamente un 45 por ciento, el personal del sector de servicios en más o menos un 51 por ciento, y los empleados en un 49 por ciento. Al mismo tiempo, se produjo una creciente difusión de puntos de vista políticos más liberales, por lo general vinculados con lealtades monárquicas, dentro de la aristocracia financiera misma. Por ejemplo, de los noventa y un miembros del Consejo Privado del conde de Barcelona (el conde de Barcelona era el sucesor del depuesto rey Alfonso XIII y padre del actual rey Juan Carlos; se lo conocía por sus simpatías liberales), ochenta y uno pertenecían a la aristocracia financiera y treinta y nueve estaban asociados con los siete grandes bancos. De modo que la clase superior gobernante pasó a estar más fragmentada y la clase media ganó en fuerza.

Pero la tradicional debilidad política de la burguesía se puso de manifiesto en las dificultades que tenía para establecer organizaciones políticas. Bajo Franco, la representación u organización de los intereses no existía fuera del Estado mismo. Además, las aventuras democráticas de la burguesía durante el franquismo fueron acciones más individuales que colectivas, y más esporádicas que continuas. En una palabra, se las realizaba "legalmente", y no "ilegalmente", para emplear la terminología de Juan Linz.⁹⁾ La relativa desarticulación política y la orientación predominante conservadora de la burguesía plantearon más tarde serios problemas a la transición desde la dictadura a la democracia. Finalmente, por paradójico que pueda parecer, el éxito relativo de las políticas de desarrollo durante la época de 1960 debilitó (y no fortaleció) la cohesión interna del régimen. Franco cerró la brecha abierta entre los grupos católicos y falangistas a mediados de la década de 1950 rechazando simultáneamente los proyectos moderadamente "liberales" de

los primeros y los intentos de los segundos de acrecentar la influencia del movimiento autoritario dentro del Estado, aunque el conflicto iba a seguir más o menos latente y volvería repetidamente a la superficie durante las décadas de 1960 y 1970. Un nuevo grupo, el de los tecnócratas del Opus Dei (una sociedad religiosa semisecreta de católicos laicos), entró en la escena política como protagonista principal de la nueva política económica. Empezaron con los ministros económicos que ocuparon por primera vez en 1957, y gradualmente invadieron otras áreas del gobierno antes reservadas a la influencia exclusiva de los grupos católicos o falangistas. De ese modo se quebró el antiguo equilibrio coalicional y crecieron las tensiones entre las facciones del régimen. Desde mediados de la década de 1960, lo que estuvo en juego fue la hegemonía dentro de la coalición. Estos conflictos internos adquirieron una nueva dimensión cuando Franco envejeció y cada facción encaró el problema de la sucesión desde diferentes perspectivas y con intereses conflictivos.¹⁰ La desintegración de la coalición se hizo más aguda cuando las clases trabajadoras se volvieron más organizadas y políticamente activas, y la oposición democrática empezó a reorganizarse. Así, a pesar del ininterrumpido crecimiento económico y de la prosperidad sin precedentes, el período que va desde 1965 hasta 1975 se caracterizó por una gradual erosión de la capacidad represora del régimen, por un progresivo estrechamiento de su base social, y por una continua desintegración del equilibrio y la consistencia internos de la coalición gobernante. Por breve que pueda parecer el lapso, en ese proceso de deterioro y decadencia pueden definirse tres fases distintas.

La primera fase va de 1965 a 1968. Estuvo sobre todo signada por un salto cualitativo en la combatividad de las organizaciones de la clase trabajadora que había surgido o resurgido a principios de la década de 1960. Podemos tomar la cantidad de horas de trabajo perdidas en las huelgas como indicador de la presión obrera; esa cantidad pasó de 1,5 millones de horas en 1966 a 8,7 millones en 1970 y a 14,5 millones en 1975. Este conflicto fue ampliamente examinado por la prensa, recientemente liberalizada, y tuvo un serio efecto político. Pero, al mismo tiempo, y de un modo más específico, el movimiento de la clase trabajadora adquirió una dimensión política. Desde 1963 hasta 1967 los reclamos políticos habían constituido sólo el 4 por ciento de todos los reclamos huelguísticos; después de 1967 treparon al 45 por ciento.¹¹ Esta primera fase

también estuvo signada por un conflicto más persistente y abierto que antes entre las diversas facciones del régimen. Dicho conflicto estaba vinculado con puntos de vista opuestos acerca del papel económico del Estado y de la institucionalización del régimen, y se expresó políticamente en relación con cuestiones suscitadas por la Ley Orgánica del Estado, aprobada por un referéndum en diciembre de 1966. Entre las principales cuestiones se contaban el futuro del movimiento falangista como organización, y el tema de la sucesión. Ellos fueron la causa de una seria confrontación entre los tecnócratas del Opus Dei y los burócratas de la Falange. Los primeros proponían la disolución del movimiento en un marco ideológico laxo, que permitiera la diferenciación política de las facciones del régimen y favoreciera la restauración inmediata de la monarquía, e incluso la transferencia del poder de Franco a Juan Carlos, de modo que el Generalísimo presidiera los años iniciales de la sucesión. Los falangistas abogaban por posponer cualquier decisión acerca del tema hasta que Franco muriera, y exigían una institucionalización más rígida del movimiento dentro de la estructura del Estado. En sus memorias, Manuel Fraga Iribarne ubicó en este período (más específicamente, en 1967) "el comienzo de las grandes confrontaciones".

El resultado del enfrentamiento fue una situación de empate. Los falangistas alcanzaron su meta de fortalecer el papel del movimiento, mientras que los tecnócratas lograron imponer la designación del príncipe Juan Carlos como sucesor de Franco. La áspera lucha dentro del régimen, sin embargo, impidió el desarrollo de la "liberalización" política inaugurada en 1966 con la Ley de la Prensa. También impidió la instrumentación de una estrategia tendiente a distraer al movimiento obrero mediante la reforma de la legislación sindical, tal como se había planeado. Finalmente, hizo casi imposible la coexistencia ininterrumpida de facciones opuestas en el gabinete. En el verano de 1969, dos miembros del gabinete sacaron a luz el más grande escándalo financiero de la historia del régimen, en el cual se vieron implicados varios ministros y funcionarios del Opus Dei. Franco se desprendió de su gabinete en octubre de 1969.

La segunda fase se extendió entre 1969 y 1973. Fue administrada por un gobierno "monocolor" del Opus Dei bajo la figura conductora del almirante Carrero Blanco, y se caracterizó por un acrecentamiento de las políticas represivas destinadas a socavar los avances de la clase trabajadora y de la oposición democrática.

Durante estos años, se arrestó por lo menos a 500 líderes sindicales (solamente en enero y febrero de 1974 fueron despedidos 24.818 trabajadores, y 4.379 dejados cesantes por sus actividades políticas). Unos 2000 representantes obreros perdieron sus empleos, y se decretaron tres estados de emergencia. La represión no sólo se intensificó, sino que también se extendió a otros sectores. La universidad estuvo permanentemente ocupada por la policía, y una cantidad de profesores y alumnos fueron confinados a remotas aldeas rurales, arrestados o despedidos de sus puestos. Los grupos opositores pasaron a ser un blanco primordial para la policía y el Tribunal de Orden Público (un tribunal especial para delitos políticos). Sólo en enero de 1970 este tribunal dictó 100 sentencias en juicios por "delitos de asociación y propaganda". La prensa fue objeto de frecuentes ataques. Entre 1968 y abril de 1972, según las estadísticas oficiales se le impusieron casi 700 sanciones, que iban desde multas de 10.000 pesetas hasta la confiscación de los periódicos infractores, y su clausura temporal o permanente. Los sermones de algunos sacerdotes fueron censurados y las actividades políticas de otros los llevaron a la cárcel.

Aunque la represión intensificada entre 1968 y 1973 logró contener al movimiento obrero, fue mucho menos eficaz en el control de las crecientes actividades terroristas de la ETA (Euskadi Ta Askatasuna, "Patria Vasca y Libertad") y de otros grupos. Además, llevó la difusión del "contagio" político entre grupos más grandes de estudiantes y profesores universitarios, indignados por las acciones brutales e indiscriminadas de la policía y por la parálisis de las universidades. Tampoco la represión y la censura consiguieron impedir que los periódicos más afectados siguieran imprimiendo diariamente vengativas caricaturas políticas que presentaban cáusticamente la actitud inmovilista y anacrónica del régimen.

La mayor solidaridad interna dentro del gabinete "monocolor", y su bloqueo de la legislación "liberal" proyectada a fines de la década de 1960 para restablecer la coherencia de la dictadura, angostaron las bases de su sustento social y demostraron ser ineficaces para neutralizar los conflictos internos del régimen. Lo que es más importante, estos conflictos ya no se limitan al gabinete. La confrontación hizo que el gobierno enfrentara al movimiento falangista, mientras que en todos los niveles y en todos los escenarios institucionales las diferencias generacionales y tácticas emergían a la superficie. La Iglesia Católica, que había estado

distanciándose del régimen desde mediados de la década de 1960, finalmente cortó sus lazos políticamente legitimantes. Esta acción pasó a ser públicamente explícita cuando en 1971 publicó un documento que reconocía el error cometido al tomar partido en la Guerra Civil.

La creciente evidencia de que el inmovilismo y la represión eran tan inadecuados como ineficaces condujo a un descontento cada vez mayor dentro de la *élite* económica, en los niveles superiores de la administración pública, y en las clases medias. Una crisis política sería —y sobre todo un colapso— habría significado una catástrofe social y económica para ellas. Por esta razón, surgieron grupos informales, a menudo asociados con un diario o revista; cuestionaban la viabilidad del sistema y formulaban propuestas de reforma democrática basadas en la continuidad legal. El retiro de su apoyo fue una indicación clara de la profunda erosión de las bases sociales del régimen, cuya supervivencia estaba estrechamente vinculada con la permanencia en el poder de Carrero Blanco como garante temporal de la continuidad.

Su asesinato por la ETA en 1973 frustró esta última esperanza. Tal como lo dijo su fiel consejero López Rodó, "su muerte significó el fin del régimen de Franco". Desde ese momento, el gobierno entró en una crisis abierta. Los esfuerzos del sucesor de Carrero, el presidente Arias Navarro, tendientes a reconstruir las bases sociales del sistema político de Franco dando un nuevo impulso a las políticas "liberalizadoras" de la década anterior y preparando el Estatuto de las Asociaciones Políticas, fracasaron dramáticamente. Su estrategia de la liberalización ("apertura") exacerbó la oposición de los partidarios extremistas de Franco (el llamado Bunker), pero no atrajo a los sectores moderados de la oposición democrática. Pero tampoco aisló ni dividió a la izquierda, la cual reaccionó sacando partido de la libertad acrecentada para dar el impulso final a su reconstrucción como fuerza política.

Los extremistas pudieron reunir apoyo a Franco y lograron neutralizar la estrategia de liberalización del gobierno: Obligaron a renunciar al ministro responsable de haber otorgado libertad de prensa, y derrotaron al presidente en el debate acerca del Estatuto de las Asociaciones Políticas. Su éxito fue percibido como una indicación clara de la incapacidad del régimen para adaptarse. Las expectativas generadas por las políticas de liberalización se vieron completamente frustradas. Surgieron varios grupos pertenecientes a la denominada derecha civil-

zada, con la meta de apoyar a alguna figura políticamente conocida que pudiera conducir al país hacia una eventual salida pluralista o semipluralista.

En la izquierda, hacia 1973, las organizaciones obreras clandestinas estaban recuperando su ímpetu. En 1973 las huelgas aumentaron en un 84 por ciento con respecto al año anterior, y en 1974 un 62 por ciento adicional. Durante esos dos años, las Comisiones Obreras (CCOO) comenzaron a recobrar de la represión, particularmente en Madrid, donde habían sido más afectadas. La Unión General de Trabajadores (UGT, los sindicatos socialistas) también adquirió una fuerza considerable con la transferencia del liderazgo de grupos exiliados a grupos que estaban en el país. El resurgimiento del Partido Socialista (PSOE) desde 1972 en adelante se sumó a esa recuperación. Durante el verano de 1974, se estableció en París la Junta Democrática, conducida por el Partido Comunista y con la participación de las CCOO, el Partido Socialista Popular (PSP) liderado por Tierno Galván, varios partidos pequeños y algunas personalidades independientes, con corresponsales en todas las capitales de provincia de España. Un año más tarde, se constituyó la Plataforma de Convergencia Democrática, incluyendo a los partidos Socialistas, Socialdemócratas, Demócrata-Cristianos, Nacionalista Vasco y algunos otros más pequeños. A pesar del hecho de que la oposición democrática siguió estando dividida, desde ese momento se había convertido en una "alternativa creíble".

Cuando murió Franco, en noviembre de 1975, los pilares políticos del régimen ya se estaban desmoronando. La Iglesia le había retirado su valioso apoyo. Las antiguas facciones políticas internas estaban profundamente fragmentadas a causa de los diferentes puntos de vista acerca de una estrategia para la supervivencia. Grandes sectores de la nueva burguesía industrial consideraban que la dictadura era completamente prescindible, considerándola un impedimento político para la integración española en el Mercado Común Europeo. Por su parte, grandes sectores de la clase media pusieron sus esperanzas en la democracia. La mayoría de las encuestas realizadas durante ese período demostraban un creciente apoyo a la democracia, particularmente entre las clases medias y las personas educadas.

Por otro lado, los valores del régimen ya no concordaban con los de una sociedad en gran medida secularizada.¹² Sus instituciones carecían de

toda autoridad y credibilidad. Las autoridades estaban en gran medida desacreditadas por su incapacidad para enfrentar eficazmente el terrorismo o para salir al cruce de los desafíos económicos, por su complicidad en prácticas represivas brutales, o por su participación en los escándalos financieros que habían salido a luz en los últimos años, y que alcanzaron incluso a algunos miembros de la familia y el círculo íntimo del dictador.

Sin embargo, ante una oposición dividida, y carente de recursos financieros y organizativos, así como de una sólida base social de apoyo, los segmentos subsistentes de la coalición del gobierno conservaban todavía su monopolio del aparato represivo, controlaban las porciones más grandes del aparato ideológico, y podían contar con una gran parte de la burocracia civil, así como con el ejército reclutado durante la Guerra Civil, que desconfiaba de la democracia y era firmemente leal al recuerdo de Franco. Fue este equilibrio desigual e inestable entre los elementos democráticos y antidemocráticos lo que inicialmente enmarcó el proceso transicional en España.

El tipo y la dirección de la transición

Hemos subrayado la medida en que la crisis del régimen estaba relacionada con su incapacidad para abordar con éxito las consecuencias del cambio económico y social que él mismo había inducido. Esta crisis de adaptación política fue profundizada por la crisis de la sucesión en el liderazgo. En términos puramente legales, como Franco dijo alguna vez, "todo estaba atado y bien atado". Cuando Franco muriera, el príncipe Juan Carlos iría a sucederlo como cabeza del Estado, con el título de rey. El rey disfrutaría de poderes mayores que los de cualquier monarca parlamentario. Estaría bajo el consejo tutelar de varias instituciones ante las cuales se esperaba que rindiera cuentas. Un ejemplo de ellas era el Consejo del Reino, en el que seguía atrincherada la aristocracia de los partidarios extremistas de Franco. Por lo tanto, se suponía que el rey Juan Carlos sólo tendría posibilidades limitadas para conducir una transformación abierta del antiguo régimen.

Pero la sucesión no podía reducirse a la simple sustitución de la cabeza del Estado. En primer lugar, estaba el intrincado problema de hallar un sustituto para el difunto líder carismático. En segundo término, aparecía la delicada cuestión de la restauración de la monarquía. Resultaba

particularmente difícil imaginar cómo un "príncipe nuevo", carente de cualquier legitimidad carismática, histórica o democrática, y privado de los poderes "de excepción" de su antecesor, podría asegurar la continuidad de un régimen en crisis cuyos principales beneficiarios no eran en absoluto monárquicos. Parecía más bien dudoso que esa monarquía débil y que acababa de restaurarse pudiera ganar fuerza y legitimidad enlazando su destino con el de una dictadura decadente y en gran medida deslegitimada. Los ejemplos de España en 1931, de Italia en 1946 y, más recientemente, de Grecia en 1974, suscitaban dudas adicionales en este balance.

Dentro del régimen mismo, algunos entendieron prontamente que, en tales condiciones, la monarquía no habría tenido muchas posibilidades de lograr una institucionalización sólida. Se necesita algún tipo de legitimación popular. El plebiscito sobre el régimen monárquico propuesto por algunos partidos de la izquierda ni siquiera fue tomado en cuenta. La reciente experiencia de Grecia era sólo una de las razones que llevaron a descartar tal opción. En lugar de ella, la idea de que la institucionalización de la monarquía requería una transformación democrática ganó terreno entre los sectores reformistas del régimen mismo. Uno de sus voceros propuso abiertamente que el rey utilizara todos los poderes heredados para actuar como dictador durante un lapso breve, con el fin de asegurarse un reinado prolongado y pacífico como monarca constitucional.¹³ El cardenal Tarancon, representante de la opinión oficial de la Iglesia, vinculó explícitamente el restablecimiento de la monarquía con la restauración de la democracia. El rey mismo expresó un punto de vista similar ante las Cortes al aceptar la corona en diciembre de 1975.

Retrospectivamente, la lógica de este intercambio parece transparente e ineludible. Pero es totalmente claro que no se impuso automática e inmediatamente. Tampoco el proceso de transición y la forma específica que finalmente asumió pueden interpretarse exclusiva o fundamentalmente a la luz de los dilemas suscitados por la crisis de sucesión. Más bien, el período que va entre diciembre de 1975 y julio de 1976 tiene que ser visto como la culminación de la "fase preparatoria", para emplear la terminología de Rustow. La decisión de restaurar la democracia y la de iniciar con tal objetivo un proceso de negociación, garantías recíprocas y pactos, no fue tomada por el gabinete de Suárez hasta julio de 1976, y sólo después de que fracasaran los anteriores intentos del gobierno de Arias tendientes a imponer desde arriba una especie de "democracia limita-

da", una "democracia a la española", como se la denominó erróneamente. Estas decisiones fueron aceptadas por las fuerzas de la oposición democrática sólo después de que ésta hubiera comprendido que su falta de recursos hacía imposible obligar a un cambio súbito de tipo de régimen.

En realidad, el primer ministro Arias Navarro nunca aceptó la idea de transformar el régimen heredado en una democracia pluralista. "Reconstituyó" de nuevo su gabinete para incluir algunas figuras supuestamente reformistas, trató de dividir a la oposición con una política de represión selectiva principalmente destinada a aislar a los partidos de izquierda, amplió cautamente los márgenes de tolerancia, y prometió un proyecto para introducir algún tipo de democracia controlada o limitada. Su gobierno nunca llegó a despegar. La oposición tomó la iniciativa durante los cruciales meses ulteriores a la muerte de Franco, poniendo en práctica una estrategia más eficaz de "presión desde abajo". En los primeros meses de 1976, el movimiento obrero puso de manifiesto una fuerza y combatividad sin precedentes. En 1976, la cantidad de horas de trabajo perdidas como consecuencia de huelgas llegó a los 150 millones (en 1975, sólo a 14,5 millones). Las luchas y movilizaciones fueron especialmente intensas en los primeros tres meses del año. Sólo en ese período hubo 17.731 huelgas, mientras que en 1975, el año de más amplia militancia obrera bajo el gobierno de Franco, había habido solamente 3156.

La movilización obrera fue acompañada por la fusión de la Junta Democrática y la Plataforma de Convergencia en una organización única, Coordinación Democrática (CD), que expresaba el propósito común de todos los partidos democráticos de forzar una transformación en la naturaleza del régimen. CD incluía a liberales, una fracción de los democristianos, socialdemócratas, socialistas, comunistas, maoístas y a los sindicatos ilegales. Estas fuerzas se resistieron a las tácticas divisionistas y aisladoras del gobierno. Además, aprovecharon los nuevos márgenes de tolerancia. En respuesta a las acciones persistentemente represivas llevadas a cabo por el gobierno, cada arresto de un líder, cada abuso o provocación fueron utilizados como oportunidades para las acciones conjuntas y las manifestaciones de masas. El gobierno respondió con una espiral de represión y concesiones, por momentos de dramática violencia. Para apaciguar al "Bunker" a fines de abril, Arias Navarro finalmente expuso su proyecto "reformista", así como su firme negativa a negociar con la oposición.¹⁴ Sólo unas pocas semanas más tarde, el rey

mismo confirmó que ese programa lo hacía sentir incómodo. Ante el Congreso de Estados Unidos declaró explícitamente que su deseo era que España avanzara hacia una democracia parlamentaria. Por otra parte, en las Cortes españolas, los sectores inamovibles del "Bunker" asestaron al gobierno un golpe fatal al rechazar un proyecto de ley que facilitaba parcialmente la legalización de algunos partidos.

Arias Navarro renunció. La principal dificultad que enfrentó el gobierno formado por Adolfo Suárez a principios de julio fue la de hallar una salida para la *impasse* producida por el gobierno anterior. Su declaración programática apuntó a hacerlo. En ella proclamaba el principio de la soberanía popular y la intención del gobierno de trabajar para el "establecimiento de un sistema político democrático". También anunció la sanción de una amnistía política y prometió someter a la consideración de la nación, a través de un referendo, un proyecto de reforma constitucional que incluiría la realización de elecciones generales antes del 30 de junio de 1977. La declaración fijó de este modo los objetivos del gobierno y el proceso con el que se pretendía alcanzarlos. Este proceso "legal" respetaba los reclamos y condiciones estipulados por las instituciones existentes y los "poderes de hecho", en clara oposición a la fórmula de "ruptura pactada" por la que abogaba la oposición. Sin embargo, esta estrategia coincidía básicamente con las metas expresadas por la oposición y estaba en abierto conflicto con las aspiraciones de continuidad de importantes sectores del régimen. Así, el gobierno recuperó la iniciativa y se ubicó en una oposición intermedia entre los que estaban a favor de la ruptura y los que abogaban por la continuidad.

La declaración expresaba también la disposición del gobierno a iniciar conversaciones con los grupos más importantes del régimen y de la oposición; en seguida empezaron los contactos informales. Pero la estrategia mediadora y conciliadora del gabinete, en su primera fase, apuntó a la negación con la derecha. La Iglesia ya había declarado su apoyo a la instalación de un sistema democrático en diciembre de 1975. Durante la primavera y el verano, Suárez obtuvo el apoyo de la aristocracia financiera asegurándole que la reforma no pondría en peligro los fundamentos del sistema capitalista. En setiembre, con el respaldo del rey, Suárez maniobró para obtener el consentimiento del alto mando militar, garantizando que las autoridades de las fuerzas armadas y la administración civil seguirían intactas, que la legalidad establecida sería escru-

pulosamente respetada al ponerse en práctica la reforma, y que el Partido Comunista Español quedaría excluido. Los últimos impedimentos fueron el Consejo Nacional del Movimiento, que se suponía iba a suscribir la proyectada Ley de Reforma, y las Cortes, todavía atestadas de miembros designados por Franco, que iban a aprobarla antes de que fuera sometida al referendo.

Ambas instituciones estaban ya un tanto condicionadas en su respuesta por el respaldo que el gobierno había obtenido de los poderes de hecho y por la relativamente favorable respuesta pública al proyecto. Pero el gobierno tenía que ofrecer mayores garantías para persuadir a la "clase política" franquista de que lo acompañara. Primero, hubo garantías de continuidad personal. De los 500 procuradores de las Cortes, unos 80 reaparecieron en 1977 como diputados o senadores. No se cuenta con información detallada acerca de la composición de las juntas de directores de los cuerpos públicos entre 1977 y 1982, pero es probable que el estudio respectivo fuera sumamente revelador. Segundo, el gobierno suprimió el preámbulo del proyecto, lo que aumentó los márgenes de incertidumbre acerca de su meta final.¹⁵ El que los miembros de las Cortes se convirtieran o no en "constituyentes" quedó librado a los resultados de la elección subsiguiente. Además, en el sistema electoral se admitieron ciertas enmiendas bosquejadas en el texto, lo cual reforzó las posibilidades de éxito electoral de las fuerzas conservadoras. El proyecto fue finalmente aprobado por las Cortes, por 426 votos a favor, 59 en contra y 13 abstenciones. El 15 de diciembre de 1976 lo ratificó el referendo. La concurrencia fue del 78 por ciento; el 94 por ciento de los votantes aprobó la transición a la democracia.

El exitoso resultado del referendo fortaleció considerablemente la posición de Suárez. Podía interpretar el resultado favorable como un signo del respaldo popular con que contaba él mismo. La legitimación simbólica de los grupos opositores democráticos fue seriamente perjudicada cuando éstos fracasaron en su intento de persuadir al electorado de que no votara. En este contexto, Suárez pasó a negociar con la izquierda, cuya participación en la proyectada elección "fundacional" era obviamente esencial. La oposición estuvo representada por un Comité de los Nueve, entre los cuales había desde monárquicos liberales hasta maoístas, y nacionalistas vascos y catalanes. Suárez concordó rápidamente con algunos de sus reclamos básicos. Entre estos se contaba la ampliación de la am-

nistía política, una ley electoral de representación proporcional, la legalización de los partidos ampliada hasta abarcar al PCE (Partido Comunista Español), y la disolución del Movimiento (el partido único creado por Franco) y de los Sindicatos Verticales (las asociaciones de intereses, corporativistas y estatales, de trabajadores y capitalistas). No obstante, la última fue la única reforma que afectó directamente al aparato político y personal del régimen de Franco. Incluso así, los burócratas sindicales fueron sencillamente reciclados en la administración estatal regular. A su vez, los grupos opositores se vieron obligados a hacer algunas importantes concesiones. Se abandonó la idea de un gobierno que incluyera grupos opositores y reformistas. En la misma vena, los grupos de oposición tuvieron que renunciar a toda política de persecución y castigo de las autoridades y los funcionarios políticamente responsables involucrados en actividades represivas durante el franquismo. Los partidos regionalistas aceptaron posponer los procesos de restitución territorial hasta después de las elecciones. Los partidos de izquierda no pudieron arrancar políticas económicas más progresistas. Tuvieron que plegarse en su republicanismo, admitir ciertos símbolos nacionales, y también una serie de correcciones a la proporcionalidad del sistema electoral que favorecían abiertamente a los partidos conservadores.

Es un punto abierto a la discusión el que la oposición haya hecho más concesiones que las necesarias, o demostrado más moderación que la imprescindible. No obstante, la heterogeneidad del Comité de los Nueve hacía improbable su supervivencia como "bloque de presión", en particular cuando algunos de los moderados grupos conservadores representados en él estaban negociando al mismo tiempo la formación de la Unión del Centro Democrático (UCD).

Las concesiones estuvieron también condicionadas por las persistentes amenazas a la reforma democrática que sobrevolaron el período transicional, conduciendo a momentos de extrema violencia y tensión, como por ejemplo la "Semana Negra" en Madrid (del 23 al 28 de enero de 1977), cuando fueron asesinados dos estudiantes, cinco abogados comunistas y cinco policías. Aunque las presiones del movimiento obrero siguieron siendo intensas hasta las elecciones de junio de 1977, no entrañaron la movilización de otros sectores de la sociedad y por lo tanto resultaron insuficientes para obligar al gobierno a ceder a los reclamos izquierdistas. Finalmente, frente al desafío electoral pendiente, los partidos de la

oposición tenían que considerar las predisposiciones políticas e ideológicas de sus presuntos electores y no dejarse engañar por las opiniones de sus militantes más activos. De hecho, las actitudes populares fueron por completo moderadas. En una escala ideológica de 1 a 10, más del 40 por ciento de la población se ubicó en el medio (posiciones 5 y 6). La posición promedio fue 5,47. Incluso la mayor parte de la clase trabajadora demostró ser más bien moderada en sus opiniones políticas generales.

Desde una diferente perspectiva, Suárez logró un considerable éxito en vencer la resistencia de los grupos "duros" continuistas y en llevar a la oposición democrática a aceptar limitaciones y el contenido y los procedimientos del "reformismo legal". Su éxito hizo de él el líder natural de una coalición de partidos moderados -Liberal, Demócrata Cristiano, populistas y Social Demócrata- a los que subsiguientemente reunió. Estos grupos le proporcionaron una cierta forma de legitimidad democrática, mientras que él aportaba su popularidad y autoridad personales para convertir a la resultante UCD (Unión del Centro Democrático) en un partido político ampliamente aceptado e inicialmente viable.

Elecciones y pactos

La segunda fase de la transición comenzó con las elecciones generales del 15 de junio de 1977. El resultado de estas elecciones iba a determinar si las nuevas Cortes se reunirían como Asamblea Constituyente, y, si así fuera, si la nueva constitución que redactaran sería más o menos progresista y si contaría con un apoyo político más amplio o más estrecho.

Las elecciones produjeron tres importantes resultados. En primer lugar, y en agudo contraste con la década de 1930, la cantidad de brechas políticamente activas expresadas en la arena electoral se redujo considerablemente. Ni la brecha religiosa (clericales/anticlericales) ni la institucional (monárquicos/republicanos) aparecieron en absoluto. La competencia política se constituyó en torno de dos dimensiones. En el nivel nacional, la dominante consistía en una división de izquierda y derecha, de base clasista, ideológicamente polarizada. A esto se sumaba, en Cataluña y el País Vasco, una línea de conflicto entre centro y periferia, nacionalismo y centralismo. El surgimiento de problemas "insolubles" en el nivel regional estaba limitado por la profunda penetración de los partidos políticos de base nacional dentro de Cataluña y el País Vasco. En segundo lugar, los resultados confirmaron la moderación del electorado y

sus deseos de un cambio democrático. El insignificante apoyo electoral a la extrema izquierda (el 3,1 por ciento) y la extrema derecha (el 0,6 por ciento) privó a una y otra de representación parlamentaria. Incluso los elementos de la derecha vinculados con Franco e identificados con AP (Alianza Popular) obtuvieron sólo el 8,5 por ciento de los votos, menos que el PCE, que logró el 9,3 por ciento. Las perspectivas de que pudieran contener el proceso democrático se vieron seriamente menguadas. Las nuevas Cortes iban a reunirse como Asamblea Constituyente, según se acordó en la primera sesión. En tercer término, los resultados establecieron un claro equilibrio electoral entre la izquierda y la derecha. El electorado se dividió entre ellas casi en partes iguales. Sólo el 6 por ciento de los votos fue a los partidos regionales. Tanto dentro de la izquierda como dentro de la derecha quedó claramente establecido el predominio de las formaciones centristas. Por una parte, los socialistas lograron el 34 por ciento de los votos (29,4 por ciento para el PSOE y el 4,5 por ciento para el PSP). Por otro lado, la UCD sólo obtuvo el 34,8 por ciento. Se redujo mucho la perspectiva de que una constitución fuera impuesta por la fuerza o estuviera impregnada de un marcado sesgo ideológico.

La intrínseca (y deliberada) mala distribución y distorsión que resultaba del sistema electoral convirtió al 35 por ciento de votos de la UCD en el 47 por ciento de las bancas. Ni la UCD ni el PSOE adhirieron a la tesis del PCE tendiente a la constitución de un gobierno de "concentración" o "gran coalición", siguiendo los lineamientos de los gobiernos provisionales de Francia e Italia desde 1945 a 1948. Una coalición entre la UCD y la AP resultaba inaceptable para todos, en vista de las diferencias entre ambos partidos y de la renuencia del último a aceptar el cambio democrático. Finalmente, una coalición UCD-PSOE habría generado una oposición bilateral desde ambos extremos, en el estilo de la república de Weimar, y privado al sistema de toda alternancia viable en el poder. En consecuencia, Adolfo Suárez optó por formar un gobierno partidario cuasi-mayoritario basado en su UCD que, desde su oposición estratégica en el centro, podría ser alternativamente respaldado por la derecha o la izquierda en el manejo de las cuestiones políticas corrientes. Además, una fórmula tal permitía al gobierno explotar técnicas consociacionales al enfrentar los tres principales problemas: (1) el establecimiento de la constitución, (2) la lucha contra la crisis económica, y (3) la institucionalización de las autonomías regionales. En otras palabras, los

resultados electorales de 1977 implicaban una extensión y renovación de la estrategia de concertación y pacto.

También otra serie de factores favorecieron la adopción de esta fórmula consociacional. En primer lugar, la experiencia de la década de 1930 enseñó a los actores a evitar la acción de bloque y los principios mayoritarios en la toma de decisiones básicas acerca de las instituciones políticas. En segundo término, la disposición de los componentes democráticos del régimen a concertar fue reforzada por las presiones de los poderes de hecho (por ejemplo, las fuerzas armadas) y las amenazas terroristas de la extrema derecha y la extrema izquierda. Finalmente, la fórmula consociacional resultó más aceptable por la existencia de una amplia red de comunicación personal, que había sido establecida entre muchos de los líderes partidarios de la UCD y la izquierda desde los años de la oposición a Franco, y adicionalmente reforzada en la fase inicial de la transición.

El primero de esos esfuerzos importantes de concertación apuntó a llegar a un pacto social para enfrentar la crisis económica que se inició en 1973. Los gobiernos finales de Franco habían carecido de autoridad para hacerlo, y el primero de los gobiernos de transición, que concentró sus esfuerzos en la solución de los problemas políticos, le prestó poca atención a aquélla. Como resultado, el déficit en el balance del comercio exterior alcanzó una cifra récord en el verano de 1977, mientras que el desempleo llegaba al 7,5 por ciento de la población activa, y la inflación se desplegaba con una tasa de aproximadamente el 30 por ciento. Para encarar esta situación era necesario aplicar una política de austeridad y reforma que requería el apoyo de todas las fuerzas partidarias y sindicales. El acuerdo tomó forma en setiembre de 1977 y se denominó Pacto de la Moncloa. Fue firmado por el gobierno, los partidos parlamentarios y los sindicatos, otorgando al gobierno autoridad para congelar los salarios, reducir el gasto público, restringir el crédito y aumentar la presión fiscal. A cambio de ello, el gobierno prometió realizar una progresiva reforma impositiva, hacer más eficiente el sistema de seguridad social, reorganizar el sistema financiero y poner en práctica una serie de urgentes reformas políticas.

La estrategia de los pactos tenía, como segundo objetivo, la resolución del problema de las regiones. Este problema había sido una cuestión permanente en la historia de España durante los últimos 150 años; lo suscita-

ba primordialmente los reclamos del País Vasco y Cataluña, que pedían la restitución de poderes gubernativos. Fue la causa de tres guerras civiles en el siglo XIX, había contribuido decisivamente a la crisis y derrumbe de la Restauración liberal (1875-1923), y a menudo ensombreció la corta vida de la Segunda República (1931-1936).¹⁶ Esa República, no obstante, había intentado dar por primera vez una respuesta conciliatoria a la cuestión planteada. Cataluña recibió su Estatuto de Autonomía en 1932, y el País Vasco en 1936. Ambos estatutos fueron posteriormente abrogados por Franco, quien llegó a prohibir el uso de las lenguas vascuence y catalana.

Durante la época de Franco, la humillación de las "nacionalidades" establecidas de antiguo provocó un resentimiento aun mayor contra la autoridad central, y simultáneamente ayudó a consolidar y difundir en esas áreas un sentimiento de identidad nacional distintiva. Desde la década de 1960, este resentimiento dio por resultado el apoyo pasivo o activo brindado a las acciones violentas de la ETA por grandes sectores de la sociedad vasca, y también generó una coalición de todos los grupos opositores catalanes en la Asamblea de Cataluña. Los reclamos de restitución de vascos y catalanes hicieron sentir su presión a lo largo de todo el año 1976, y se volvieron particularmente intensos después de la elección de 1977. Otras regiones de España, como reacción a lo que se consideraba la posición privilegiada de la que disfrutaban Cataluña y el País Vasco, también presentaron reclamos de medidas análogas de gobierno local, mucho menos intensos pero ampliamente difundidos.

La cuestión regional le planteó un serio dilema al gobierno. En vista de su significación histórica, ella no podía ser ignorada. No obstante, también suscitaba una gran desconfianza y resentimiento dentro de las fuerzas armadas, extremadamente celosas de su rol de guardianas de la unidad territorial e incapaces de distinguir entre "restitución regional" y "separatismo". De modo que era esencial un acuerdo general que incluyera a la mayoría de los partidos involucrados para legitimar la solución que se encontrara a este problema, fuera ella la que fuere. La respuesta inicial tuvo un carácter gradual y tentativo. Después de las elecciones, la amnistía política se amplió una vez más para abarcar a los nacionalistas vascos. Al mismo tiempo se mantuvieron conversaciones con Josep Tarradellas para que volviera del exilio como presidente del gobierno provisional de Cataluña, investido con poderes más simbólicos que reales.

Pero los estatutos vasco y catalán otorgados en la década de 1930 no fueron restaurados, como lo pretendían los nacionalistas de ambas regiones. Ellos se vieron obligados a esperar que la constitución definiera los términos de la nueva distribución territorial del poder dentro del Estado español. De hecho, las bases de un acuerdo global en torno del problema se encontraron finalmente en la aplicación general de la fórmula estatutaria a todas las regiones, en lugar de restringirla al País Vasco y Cataluña. Esta opción por un tipo mixto de Estado "federal regional" calmó hasta cierto punto la impaciencia de las otras regiones, y estableció una base común para un acuerdo entre partidos nacionalistas, izquierdistas y conservadores, aunque los motivaban modos de ver diferentes e incluso opuestos. Algunos partidos nacionalistas consideraban que la generalización de los estatutos era una medida conveniente para disolver la persistente desconfianza de las fuerzas armadas con respecto a las ambiciones vascas y catalanas en particular, en tanto éstas apuntaban a estatutos especiales para las dos regiones "históricas". En contraste, los partidos derechistas trataban de poner a todas las regiones en el mismo nivel, reduciendo de ese modo el grado de autonomía política otorgado a Cataluña y el País Vasco. Finalmente, los partidos de izquierda veían la descentralización del poder político como un instrumento eficaz para hacer más democrática la administración y desmantelar de elementos autoritarios y arbitrarios la burocracia del Estado.

Los acuerdos constitucionales fueron el tercero y más esencial de los pactos a los que se llegó en esa etapa del proceso de transición. Entre ellos se contaban, por una parte, compromisos entre la izquierda y la derecha, y un conjunto de garantías otorgadas a los poderes de hecho. En pocas palabras, los partidos de derecha querían una constitución breve, que industrializara la monarquía y la protegiera contra cualquier amenaza de cambio por medio de un procedimiento de enmienda constitucional extremadamente rígido. También insistieron en el reconocimiento explícito de una economía de mercado libre y en un gabinete fuerte y estable con clara supremacía sobre el Parlamento. Los partidos de izquierda condicionaban doblemente su respaldo a la monarquía: (1) tendría que ser una monarquía "parlamentaria" con poderes limitados y bien definidos; y (2) la rigidez del procedimiento de enmienda también tendría que aplicarse a cualquier revisión posible de una declaración de derechos progresista y detallada que iba a constituir el preámbulo de la constitución. Aceptaron

el principio de la economía de mercado a cambio del reconocimiento del derecho del Estado a la iniciativa económica y a intervenir en la economía. Aceptaron el principio de la estabilidad gubernamental reforzada dentro del marco de un mayor equilibrio entre el gobierno y el Parlamento, a cambio de la inserción de la representación proporcional dentro de la constitución como base de cualquier ley electoral futura.

Estos pactos constitucionales no podían pasar por alto la importancia de los poderes de hecho. Por lo tanto, además de las garantías emergentes de la existencia de una economía capitalista, dichos pactos reconocieron la posición especial de la Iglesia Católica y las fuerzas armadas en el Estado español. Aunque la constitución consagró el carácter secular del Estado, también garantizó la libertad de la Iglesia Católica para enseñar, fundar instituciones educativas (no sólo escuelas) y su derecho a recibir subsidios del Estado para hacerlas funcionar.

La constitución se refería a las fuerzas armadas en su título preliminar, como símbolo de reconocimiento y de la importancia de su papel político. Se les encargaba custodiar la soberanía, la independencia, y la integridad territorial de España. A esta responsabilidad se le añadía un rol explícito como defensoras del orden constitucional. Aunque la última cláusula fue objeto de algunas interpretaciones ambiguas, a la luz de otras secciones de la constitución resultaba claro que las fuerzas armadas no habían sido elevadas a la categoría de lo que Carl Schmitt solía llamar "defensores de la Constitución".¹⁷ Más bien se subrayaba su sometimiento a la ley fundamental, mientras que su deber constitucional de defender la integridad territorial de España ayudaba a calmar cualquier posible inquietud causada por la institucionalización de la estructura "federal regional" del Estado. Asimismo fueron puestas bajo el mando directo del rey, arreglo éste que satisfizo algunos reclamos militares sin otorgar a las fuerzas armadas una completa autonomía corporativa. La determinación de las políticas y la administración militares se asignó de modo inequívoco al ejecutivo nacional.

La Constitución fue elaborada no sólo a través de la vía de la concertación y el consenso. Las Cortes la aprobaron casi por unanimidad. Sólo votaron en contra algunos diputados de AP, mientras que el Partido Nacional Vasco se abstuvo, como protesta por la negativa de los principales partidos a aceptar una enmienda concerniente al reconocimiento de los privilegios territoriales "históricos" del País Vasco. La Constitución fue

ratificada por un referendo en el que la aprobaron el 87,8 por ciento de los votantes, con una considerable abstención electoral del 32,3 por ciento. Después de las elecciones parlamentarias y municipales de la primavera de 1979 se instaló el nuevo régimen. La composición, organización y funcionamiento de sus instituciones básicas, así como las relaciones entre ellas, se adecuaron a las pautas establecidas por las reglas de juego que acababan de concertarse. La transición, tal como la hemos definido, había llegado prácticamente a su término. El problema en adelante era la consolidación.

Problemas de la consolidación

La consolidación de la democracia significa garantizar las condiciones necesarias para el funcionamiento regular del régimen, su autonomía y su reproducción. Requiere la institucionalización de sus normas y estructuras, la extensión de su legitimidad, y la remoción de los obstáculos que, en sus fases iniciales, dificultan su establecimiento.¹⁸ Se trata de un proceso prolongado, y en algunos casos puede durar una generación entera. No obstante, durante dichas fases iniciales los problemas resultan más agudos, puesto que éstos son los momentos en que la democracia suele ser más frágil. Sus principios y valores tienen todavía que convertirse en normas y prácticas. Sus instituciones aún no se han desarrollado por completo. Quizás el régimen presente aún una cierta falta de coherencia, mientras que la incipiente legalidad democrática tiene que continuar coexistiendo con importantes elementos de la legalidad autoritaria que la contradicen. Es probable que en ciertas instituciones aparezcan estas inconsistencias. Su supresión, la fijación de prioridades, y la solución de los problemas básicos, son una causa lógica de división dentro de las principales formaciones e instituciones políticas en un momento en el que es sumamente probable que los sectores que simpatizaban con el régimen anterior todavía no hayan transferido totalmente sus lealtades al nuevo, y aún no se hayan resignado a aceptar el cambio. Si, además, algunos de esos grupos han conservado posiciones estratégicas en el régimen recién inaugurado, es probable que sean mayores las dificultades para la consolidación.

Como ya se ha sugerido, las perspectivas iniciales de una consolidación exitosa parecen depender de tres variables: primero, del tipo de

transición, que puede reducir o exacerbar algunas de las mencionadas dificultades; segundo, del contexto interno y externo dentro del cual tiene lugar el cambio de régimen, y que determina la cantidad, naturaleza, intensidad e importancia de los principales problemas que deben resolverse o, para emplear una expresión distinta, de las "condiciones limitantes" que el nuevo régimen debe remover con el objeto de asegurar su viabilidad; tercero, del sistema de partidos que emerge y que afecta la extensión del acuerdo o desacuerdo en la fijación de objetivos prioritarios, la eficiencia del gobierno, la restricción del conflicto político a la arena parlamentaria, la posibilidad de la alternancia en el poder, y la viabilidad de la resolución pacífica de los conflictos. Examinemos por turno cada una de estas variables con respecto a los problemas de la consolidación española.

En lo que concierne a los procesos de consolidación, el modo en que se efectuó la transición desde la dominación autoritaria tuvo un efecto ambivalente durante cierto lapso. El desequilibrio de poder del cual surgió, junto con la continuidad simbólica que representaba el rey, hicieron posible un alto grado de continuidad material y personal con los grupos previamente identificados con el régimen de Franco y que ocupaban posiciones claves en su aparato estatal, como por ejemplo las fuerzas armadas, el poder judicial, los servicios de inteligencia, la policía, las diversas burocracias nacionales, los gobiernos provinciales y municipales. La naturaleza pacífica y legalista de la transición no implicó (ni podría haber implicado) que la legitimidad del antiguo régimen se hubiera transferido al nuevo, reforzándolo de ese modo, puesto que el último estaba claramente inspirado por valores y propósitos contrarios. No obstante, ella permitió que la legitimación de la monarquía quedara más allá de toda disputa. Las garantías ofrecidas a la clase política franquista y a los poderes de hecho dio por resultado una transferencia fragmentaria y parcial de las lealtades de un régimen a otro. Un sector del grupo gobernante anterior se integró en el nuevo régimen a través de la AP y de la UCD en particular. Otro quedó al margen de la contienda, debilitado e incapaz de realizar un hostigamiento serio. Sólo el denominado "Bunker" se mantuvo en una posición de hostilidad abierta, dando origen al terrorismo de extrema derecha y apoyando varias conspiraciones que apuntaban al golpe. El caso de las fuerzas armadas era más complejo. Es prácticamente imposible detectar el grado de unidad o di-

versidad en sus filas, aunque retrospectivamente parece obvio que la diversidad era mayor de lo que popularmente se creía en ese momento. La aceptación por ellas del nuevo régimen parece haber sido cautelosa y condicionada, en todo caso limitada por la lealtad al rey como comandante de las fuerzas armadas. El ininterrumpido monopolio del alto mando militar por oficiales designados durante la Guerra Civil suscitó desconfianza, justificada o no, en cuanto a su compromiso con la democracia. Diversos incidentes demostraron la subsistencia de sectores militares hostiles. Por ello, durante los primeros años, la consolidación fue ensombrecida por una permanente amenaza de golpe de Estado inminente.

Para contrarrestar la amenaza de esos factores, se incluyó en los Pactos de la Moncloa un anexo político en el cual el gobierno prometía llevar a cabo una serie de reformas dirigidas a modernizar las administraciones militar, civil y judicial, y a reemplazar o modificar partes importantes de la legislación anterior. Los gobiernos de la UCD fueron reacios a cumplir con estos compromisos, y a los partidos de izquierda les faltó fuerza para imponerlos. La persistencia de estos elementos de continuidad constituyó un obstáculo considerable para la consolidación del nuevo régimen, y fue una prueba de su fragilidad entre 1979 y 1982.

En cambio, la naturaleza inclusiva y abarcativa del nuevo régimen, junto con su estrategia de establecer consenso entre los principales partidos políticos durante la segunda fase de la transición, contrarrestaron parcialmente la fragilidad intrínseca. Primero, como se ha dicho, ella hizo posible el sólido apoyo a la Constitución, parlamentario y popular. Segundo, el método y las prácticas consensuales fueron altamente útiles para la legitimación recíproca de los partidos y sus líderes.¹⁹ Tercero, las nuevas costumbres de la concertación y la negociación democráticas eran signos de un nuevo pragmatismo, que sustituía a las antiguas pautas culturales de intolerancia, exclusivismo y rigidez. Finalmente, estos mismos hechos, junto con los peligros comunes experimentados por la mayoría de los partidos como consecuencia de la doble amenaza representada por el terrorismo y el golpe, contribuyeron claramente tanto a establecer una red abarcativa de comunicación política entre partidos, líderes, gobierno y oposición, como a reducir cualquier tentación de recurrir a una pauta de política confrontativa, con los efectos debilitantes que ella habría tenido durante las primeras etapas de la consolidación.

El segundo conjunto de variables condicionadoras del éxito del proceso

de consolidación se refiere al contexto ambiental. En tal sentido, ningún factor externo pareció ejercer una influencia negativa. La iniciación de la transición estuvo enteramente desvinculada de todo estímulo exterior, en contraste con las transiciones de Portugal y Grecia.

El clima internacional presentaba una disposición totalmente favorable hacia el nuevo régimen. A diferencia de lo que ocurrió en la década de 1930, no había en el mundo occidental ningún sistema político que le fuera hostil. La nueva importancia estratégica del Mediterráneo, a continuación de la crisis del petróleo y el conflicto en el Oriente Medio, reforzó "el compromiso de los gobiernos de Europa occidental y de Estados Unidos con la estabilidad democrática de la región".²⁰ En lo que respecta a los países de Oriente, la democracia española no suponía ningún cambio en el equilibrio de poder entre los dos bloques, y la normalización de las relaciones diplomáticas y comerciales que habría de seguir no podía sino considerarse ventajosa. No obstante, las principales dificultades estaban relacionadas con el medio interno. La reforma territorial del poder estatal, la violencia política, y la crisis económica le plantearon importantes desafíos a los gobiernos más bien débiles de la UCD, en un momento en el que un pobre desempeño gubernamental resultaba fácilmente atribuible al carácter inadecuado o ineficiente del régimen.

El problema regional resurgió con fuerza desde el principio mismo de la transición. En 1976 dificultó particularmente la unificación de los grupos de la oposición democrática. A principios de 1977, representantes vascos y catalanes formaron parte del Comité de los Nueve que negoció con Suárez. Como resultado, llegaron a varios acuerdos de principio en torno de la posible respuesta constitucional a este problema. Ni esos acuerdos ni las tres sucesivas amnistías políticas sancionadas entre 1976 y 1977 bastaron para reducir las presiones y reclamos provenientes de los nacionalistas catalanes y especialmente vascos. En 1978, en la Asamblea Constituyente, las discusiones acerca de la cuestión fueron particularmente agudas y agrias, bajo las presiones cruzadas de los nacionalistas y el *establishment* militar. La solución provista por la Constitución introdujo un esquema complejo lleno de ambigüedades. Inicialmente no permitió a los actores descifrar cuál sería la estructura final del Estado español después de que fuera completada su reformulación territorial. No les dijo cuándo y cómo tendría lugar. Ni el gobierno ni los nacionalistas fueron claros en el análisis de los últimos límites lógicos y temporales

del proceso. Durante 1979, prolongadas negociaciones entre ellos condujeron con frecuencia a estrategias cambiantes, alianzas alternantes y "antinaturales", a chantajes, puntos muertos y confusión. Así, el desarrollo de una fórmula constitucional general y la redacción y puesta en vigencia concreta de los estatutos regionales vasco, catalán y gallego, ocasionaron un profundo conflicto acerca de las reglas entre las nuevas élites políticas. Además, el problema regional, históricamente limitado al País Vasco y Cataluña, adquirió una dimensión nacional cuando partidos regionales de formación reciente la activaron artificialmente en otras regiones. Por ejemplo, en el caso del Partido Socialista Andalúz (PSA), el gobierno se vio obligado a realizar un referendo acerca de la autonomía, se le planteó al electorado un interrogante prácticamente ininteligible, y después el partido recomendó la abstención electoral! En otras palabras, la cuestión regional ganó rápidamente prominencia, intensidad y visibilidad, a lo largo de todo ese período.

La atención preferencial prestada a este problema por las élites políticas, en contraste con la posposición de cruciales problemas económicos, constituyó una fuente adicional de irritación, desconfianza y desilusión en la mayoría de las regiones españolas, y la imposibilidad de llegar a un acuerdo satisfactorio se sumó al clima de violencia política en el País Vasco y en Madrid.

La violencia política, por cierto, representó un desafío crítico —tanto antes como después de la aprobación de la Constitución—. Entre 1976 y 1982 la ETA causó heridas a 540 personas, y la muerte de 345; estas últimas incluían a unos 30 militares de alto rango.

El terrorismo se incrementó en esos años. Sesenta y ocho personas fueron muertas en el País Vasco en 1977, 70 en 1978 y 130 en 1980. Al mismo tiempo creció la violencia de extrema derecha, en particular, después de 1978, produciendo 40 muertos y 128 heridos solamente en el País Vasco, así como una larga lista de asaltos y asesinatos en Madrid y en otras grandes ciudades. Este considerable nivel de violencia estaba principalmente vinculado con el nacionalismo y la regionalización del Estado. También se relacionaba con el proceso general de democratización, (puesto que en algunos casos reflejó la oposición a la reforma de ciertas instituciones, entre ellas las fuerzas de seguridad), y con la persistente tolerancia a una trama derechista subterránea (trama negra) que incluía a oficiales superiores y ex ministros del período de Franco.

Dificultades adicionales derivaban de la crisis económica prevalente. Hacia el verano de 1977, las cifras del desempleo, la inflación y el desequilibrio comercial habían alcanzado dimensiones anteriormente desconocidas. En gran medida, la crisis fue heredada del régimen de Franco, cuyos últimos gobiernos habían sido débiles y faltos de autoridad, y les faltó disposición para enfrentar las consecuencias de la crisis del petróleo y para poner en vigencia la necesaria reforma fiscal que hubiera permitido una política presupuestaria que contrarrestara aquella crisis. En 1977 la inflación llegó al 30 por ciento. Los Pactos de la Moncloa fueron el principal instrumento elegido para doblegar esas tendencias. Subsiguientemente, la inflación descendió al 16 por ciento en 1979, y al 14,2 por ciento en 1981. Pero, a pesar de esta caída, la inflación continuó obstruyendo la recuperación económica. Las cifras de desempleo no abandonaron su tendencia ascendente, llegando a una tasa de más del 3 por ciento de crecimiento anual en 1980, afectando directamente al 13 por ciento de la población económicamente activa en 1981, y al 17 por ciento en 1982. Mientras tanto, el PBN aumentó sólo en aproximadamente el 1 por ciento, en contraste con el 4,5 por ciento que necesitaba la economía española para absorber a los desocupados.

Como en la década de 1930, la iniciación de la democracia coincidió con una crisis económica internacional que afectó malamente a la economía española, después de un prolongado período de prosperidad asociado con el régimen autoritario saliente. Es discutible que la ineficiencia percibida del gobierno para encarar la crisis haya tenido o no efectos deslegitimantes. Datos de investigaciones demuestran que la mayoría de las personas culpaban a la crisis internacional más que al gobierno o al régimen. La opinión general de que la democracia "como ideal" era un buen sistema no parecía haber sufrido desgaste. Aproximadamente el 80 por ciento de la población creía que el voto era el mejor método para elegir gobierno. No obstante, las expectativas favorables respecto de la democracia como instrumento para la resolución de problemas cayeron del 35 al 25 por ciento durante 1980. Además, la percepción del desempeño económico del país pasó a ser cada vez más negativa. Mientras que en 1975 las evaluaciones de la situación económica dividían a la sociedad española en dos mitades, en 1980 solamente el 2 por ciento de la población consideró que la situación económica era buena, en tanto que el 66 por ciento la juzgaba mala. En 1976, más del 20 por ciento pensaba que la

economía había mejorado en el año anterior, y casi el 60 por ciento esperaba que mejorara en el año siguiente. Sólo el 8 y el 25 por ciento, respectivamente, compartieron esas opiniones en 1981.²¹ No más del 10 por ciento de los entrevistados en 1981 confiaban en el gobierno como un buen administrador de los dineros públicos, y el 55 por ciento creían que el gobierno usaba su poder en beneficio de unos pocos.

Desde luego, esas cifras contrastantes se prestan a interpretaciones divergentes. Se podría aducir que a pesar de las expectativas frustradas, de la desconfianza respecto del gobierno, y del cinismo político, la legitimidad democrática o un apoyo ampliamente difundido a ella seguían casi intactos; también se puede decir que el afectado era el gobierno, pero no se hacía hincapié en el régimen mismo. Uno podría asimismo argumentar que, fuera cual fuere la amplitud del apoyo democrático, su intensidad había declinado espectacularmente. Esta situación intermedia ha sido adecuadamente descrita como de "desalineamiento". No fue provocada sólo por un desempeño económico decepcionante frente a una situación que empeoraba. La violencia política acrecentada, no controlada por medidas eficaces de gobierno, y una sensación de desencanto por las vacilantes, erráticas, indecisas y complejas políticas relacionadas con los problemas regionales, fueron también fuentes de frustración pública. Además, el recurso a la "política invisible" durante el período constituyente, la creciente monopolización de la vida política por las élites partidarias, la reorientación del conflicto político hacia la arena parlamentaria, y la desmovilización general que siguió a las elecciones de 1977, quizás hayan sido sumamente útiles para llegar a una política de pactos y concertación y para instrumentarla, pero esta estrategia tuvo también efectos laterales negativos. La afiliación a los partidos se estancó o disminuyó. Las tasas de abstención electoral crecieron de modo alarmante. Desde 1979 en adelante, el pesimismo político se volvió desenfrenado. Además, esas actitudes no estaban limitadas a las masas. Los intelectuales y columnistas manifestaban diariamente su "frustración y desencanto" por las restricciones que imponía la democracia concertada. Los grupos antidemocráticos aumentaron su hostigamiento al régimen. Sin duda, esta atmósfera rarificada favoreció el golpe militar intentado el 23 de febrero de 1981.

*Competencia y desempeño: algunas notas
sobre el sistema de partidos*

Enfrentada con estos graves problemas, la nueva democracia española necesitaba un gobierno con suficiente fuerza popular y apoyo parlamentario para llevar a cabo un programa de reformas económicas, sociales y políticas que quebrara la acumulación de obstáculos y contrarrestara a los hermanos gemelos del terrorismo y la subversión de derecha.

Pero una de las mayores debilidades de la nueva democracia era la dificultad para constituir un gobierno fuerte —con una mayoría sólida y estable—. El proceso de transición y el restablecimiento del sistema de partidos después de cuarenta años contribuían por igual a crear esta dificultad. Examinaremos dos aspectos del problema de la gobernabilidad en los primeros años de la democracia española: por una parte, el apoyo del que disfrutaba cada una de las principales opciones políticas de España, y por la otra, las pautas de la competencia y polarización partidarias.

La opción política que proporcionaba la derecha era la Unión del Centro Democrático (UCD), constituida poco después de las elecciones de 1977 como una coalición electoral de catorce pequeños partidos basados en notables locales. Tenía sus propias dificultades ideológicas y organizativas, que se agravaron seriamente después de las elecciones generales y regionales de 1979 y 1980. Esta coalición incluía fracciones democristianas, liberales, socialdemócratas, populistas, junto con algunos reformistas independientes de pasado franquista, de modo que abarcaba lo que en algunos países europeos habría constituido la totalidad del espectro político.²² Desde sus orígenes estuvo dividida entre los grupos que trataban de conservar su propia independencia dentro de la coalición y los que intentaban convertir la coalición en un partido unificado. Comparada con los partidos conservadores y centristas de Italia o Francia en la década de 1940, a la UCD le faltaba un criterio negativo unificador para la legitimación, que pudiera servirle como cemento ideológico (por ejemplo, el "antifascismo", la "Resistencia", etcétera). En lugar de ello, fue el Estado el que aglutinó a la coalición y la transformó en un partido gobernante relativamente unificado (aunque internamente en tensión).

Esta característica peculiar del partido explica la razón de que la UCD concibiera al Estado como su propio territorio, y de que vacilara en

reformular las estructuras de la administración pública. La renuencia de la UCD a renunciar al control de la RTVE (Radio y Televisión Españolas), o su política de colonizar el Estado y los organismos paraestatales, son dos buenos ejemplos de su dependencia del patronazgo en la administración pública, dependencia que también se reflejó en la política partidaria con respecto a los gobiernos locales. La UCD pospuso elecciones municipales (que podrían haberle proporcionado una base organizativa a la izquierda) desde 1977 hasta 1979, mientras que, al mismo tiempo, permitía que importantes sectores del franquismo siguieran firmemente enraizados en empresas públicas, bancos, y en las fuerzas armadas.

Después de que la UCD derrotara a sus competidores derechistas en 1977, se convirtió en representante única de la derecha moderada. Este status se vio claramente confirmado en 1979 cuando Alianza Popular (AP) quedó reducida al 5,9 por ciento de los votos y perdió la mitad de sus bancas en el parlamento. La UCD fortaleció su posición, en particular en las grandes ciudades, y mejoró sus resultados en Aragón, Cataluña, Asturias y Castilla-La Mancha, aunque perdió terreno, que pasó a manos del PSOE, en áreas rurales. El acrecentado abstencionismo no pareció perjudicar mucho al partido, aunque esa posición alcanzó un nivel alto en Galicia, una de las plazas fuertes de la UCD. Tampoco la ampliación del derecho a votar al grupo de edad comprendido entre los dieciocho y los veintiún años pareció tener negativos para la UCD. Una buena proporción de este segmento del electorado se abstuvo, mientras que el resto tendió a seguir el modo de votar de los padres. De hecho, la UCD captó casi un millón y medio de los votos de derecha.²³ A lo largo de todo 1980, el electorado de la UCD pasó a ser mucho menos estable que en las elecciones municipales y legislativas de 1979. Después de una dramática pérdida de votos en las elecciones parlamentarias vascas y catalanas, y en las elecciones parciales para el senado en Sevilla y Almería, se empezó a cuestionar el futuro electoral del partido. Las dudas se intensificaron a continuación de su abrumadora derrota en las elecciones regionales gallegas de octubre de 1981, puesto que la región era una de sus fortalezas. Estos resultados electorales produjeron considerables tensiones internas. Diferentes sectores del partido les dieron interpretaciones contradictorias entre sí. La facción más conservadora señaló que la UCD estaba perdiendo su electorado "natural" de derecha y adujo que sus políticas habían dejado de ser aceptables para crecientes sectores de la población a causa de la

inspiración "izquierdista" del partido. El ala progresista argumentó a su vez que la UCD no podía desplazarse a la derecha sin correr el riesgo de perder los votos reformistas que eran cruciales desde el punto de vista electoral. En consecuencia, culpó al gobierno por inclinarse a la derecha.

La inestabilidad política de la UCD y sus dificultades internas son explicadas por su heterogeneidad como partido, mejor que por cualquier supuesto conflicto entre sus posiciones y los intereses de su electorado. Esta heterogeneidad se debe a los orígenes del partido como coalición de facciones y élites políticas con diferentes identidades que nunca se fusionaron por completo. A la UCD se la ha visto con frecuencia como un sindicato de intereses más que como un partido unificado. En este sentido, el revés de 1980 y los ulteriores, y la perspectiva de otra derrota electoral en las elecciones generales, que desplazaría al partido del poder, agriaron las disputas internas y llevaron a la UCD hacia una desintegración irreversible. El proceso iniciado en 1980 produjo tres cambios de gabinete durante el año, obligó a Suárez a renunciar a principios de 1981, y cobró impulso hacia fin de año, con la separación de los democristianos y la migración hacia AP de algunos individuos. Se llegó al clímax después de que el partido experimentara un retroceso en las elecciones parlamentarias realizadas en mayo de 1982 en Andalucía, donde perdió más de las tres quintas partes de su electorado de 1979, mientras que el PSOE acrecentó sus votos en un 50 por ciento. Durante ese verano, con la perspectiva de elecciones generales en el horizonte, se desprendieron otros dos grupos. Los democristianos de derecha formaron el PDP (Partido Democrático Popular), para asociarse en una coalición electoral con la ascendente AP conducida por Fraga. En el otro extremo del espectro ideológico de la UCD, Suárez y sus seguidores salieron del partido para crear una formación de centro-izquierda, el CDS (Centro Democrático y Social). En vista de la probable victoria de los socialistas, el CDS tuvo desde el principio la meta de ser un agrupamiento cardinal.

En la izquierda, entre las opciones políticas predominaba el PSOE. Su sustento electoral creció ligeramente entre 1977 y 1979, pasando del 29,4 por ciento al 30,8 por ciento. Después de las elecciones municipales de 1979, veintinueve capitales de provincia (entre ellas Madrid, Barcelona, Valencia, Zaragoza y Málaga) quedaron bajo la administración de alcaldes socialistas, y el PSOE obtuvo 1100 municipalidades. Durante este período, el PSOE consiguió ganar fuerza en zonas donde anteriormente

había presentado la mayor debilidad; por ejemplo, en diez de los treinta y seis distritos en los que la UCD había tenido mayoría relativa en 1977. Uno de los objetivos de la campaña del PSOE era lograr votos en las áreas rurales conservadoras; esa campaña llevó a progresos socialistas en Extremadura, la dos Castillas y Galicia. Existe una correlación importante ($r: 0,50$) entre las áreas con baja densidad poblacional y el avance del voto socialista.

Por otro lado, el PSOE conservó su influencia en las mayorías de sus plazas fuertes: Cataluña, Valencia, Murcia, Asturias, y en las grandes ciudades. No obstante, el partido sufrió pérdidas importantes (votos que fueron al campo nacionalista) en Andalucía y el País Vasco. También lo perjudicó un abstencionismo creciente, en particular en el País Vasco, donde no votó un porcentaje alto de obreros industriales. En Bilbao puede haber alcanzado al 42 por ciento. En las elecciones parlamentarias vascas y catalanas de 1980, una vez más el PSOE perdió votos, derivados hacia los partidos nacionalistas y a la abstención. Pero en el mismo año recuperó su posición en Andalucía a expensas de la UCD y el PSA, ganando por una gran mayoría las elecciones parciales senatoriales en Sevilla y Almería. Estos resultados se vieron confirmados en las elecciones parlamentarias andaluzas de 1982, en las que derrotó abiertamente tanto a la UCD como al PSA, logrando la mayoría absoluta.

En general, el Partido Socialista enfrentaba tres problemas concernientes a su sustento electoral y social. Primero, en el País Vasco y Cataluña su apoyo político-cultural al nacionalismo no expresaba los reclamos clasistas de sus partidarios socialistas. El nacionalismo y la autonomía no eran fácilmente compatibles con la apelación clasista, en gran medida dirigida a una población inmigrante. La representación de los intereses de la clase obrera y la construcción de un sistema democrático y descentralizado (dos de las principales metas del PSOE) parecían difíciles de conciliar electoralmente. Así, en el País Vasco, los votos de una clase trabajadora con una larga tradición de lealtad socialista se convirtieron en abstenciones, mientras que en las elecciones parlamentarias catalanas la abstención creció, particularmente entre los sectores inmigrantes de Barcelona.

Un segundo problema se planteaba en las áreas rurales por la evolución del PSOE. A pesar de ciertos avances, en esas zonas no parecía probable que en el futuro previsible se produjeran cambios en el equilibrio de

poder entre izquierda y derecha. Las raíces del conservadurismo rural tardarían mucho en desaparecer. Esta impresión se vio reforzada por los resultados de las elecciones regionales gallegas, en las que el PSOE ganó tres puntos más, pero apenas llegó al 20 por ciento de los votos.

Constituía el tercer problema la fuerza de la UCD en el sector móvil del electorado no comprometido políticamente; este problema ha sido tradicional en toda la Europa meridional. El electorado indeciso y "seudocentrista" suele inclinarse a la derecha y es sensible a los argumentos basados en el miedo, como los que empleó Suárez en su campaña electoral de 1979.

Se comprobó que la posición del Partido Comunista (PCE) era menos favorable de lo que a menudo se había previsto en la década final de la dictadura. El resultado de las elecciones de 1977 todavía podía considerarse provisional, pero el de 1979 evidenciaba una distribución claramente estable de las preferencias dentro de la izquierda. En ese año el apoyo al PCE creció un 1,6 por ciento, mientras que el del PSOE aumentó en un 1,4 por ciento. Los 241.325 votos adicionales del PCE se distribuyeron entre treinta y cuatro provincias, pero el voto comunista decreció en ocho distritos cruciales, la mayoría de ellos del País Vasco y Cataluña. Por otra parte, el incremento del voto comunista no se produjo en áreas en las que tuvieran influencia las Comisiones Obreras o el PSOE. En 1981, el PCE perdió una cantidad importante de miembros; algunos líderes importantes dejaron el partido, y surgieron severas tensiones organizativas en el País Vasco (donde se desprendió la mayoría del Partido Comunista Vasco (EPK-PCE)), Galicia, Andalucía y Cataluña (allí se separó el ala stalinista del Partit Socialista Unificat de Catalunya [PSUC]).

La distribución de la opinión política española entre la izquierda y la derecha se volvió más compleja por la presencia de los partidos nacionalistas. En ningún otro país del Sur de Europa el nacionalismo regional tiene tal importancia. Su creciente influencia se vio confirmada en 1980. En Cataluña los partidos nacionalistas obtuvieron el 21,7 de los votos en 1977. Tres años más tarde lograron el 37 por ciento en las elecciones para el Parlamento autónomo, alcanzando el control del gobierno de la Generalitat. En el País Vasco, el nacionalismo creció espectacularmente durante toda la transición, desde el 39,6 por ciento de los votos en 1977 hasta el 64,5 por ciento en las elecciones parlamentarias autónomas de 1980. El PNV (Partido Nacional Vasco) pudo así formar un gobierno de parti-

do único. Es cierto que las elecciones parciales realizadas en Sevilla y Almería en 1980, y las elecciones para el Parlamento regional de Galicia en 1981, demostraron una declinación en el apoyo político al nacionalismo. También es verdad que en las elecciones parlamentarias españolas los partidos políticos de extensión nacional eran mucho más fuertes que en las elecciones para los parlamentos regionales autónomos. Pero en 1980 España enfrentó dificultades especiales a causa de la distribución de los centros de poder, no entre la izquierda y la derecha, sino entre los partidos de extensión nacional que prevalecían en el Parlamento español y los partidos nacionalistas que controlaban los parlamentos autónomos y las administraciones regionales.

La coexistencia de brechas "nacionalistas" y clasistas ha dado por resultado un sistema de partidos electoralmente fragmentado. A pesar de las barreras restrictivas de la ley electoral, el sistema de partidos se fragmentó también en el nivel parlamentario, con unos cuatro o cinco partidos de extensión nacional y dos o tres partidos de base regional. De modo que la dificultad de erigir un Estado "federo-regional" y consolidar simultáneamente la democracia ha estado constituida por los obstáculos que obstruyeron la formación de un gobierno homogéneo, sólido y mayoritario. No había ningún partido dominante, ni ningún partido se acercaba a una mayoría electoral. El sistema electoral, aunque extremadamente favorable a los partidos más grandes, en particular si son de carácter conservador (la UCD, con el 35 por ciento de los votos, en 1979 ganó el 48 por ciento de las bancas), no puede, por sí mismo, generar una mayoría parlamentaria.

Sin embargo, constituir una coalición no ha sido fácil. No resultaba viable una coalición que integrara a todos los partidos democráticos en los años de transición (a la manera de los gobiernos francés o italiano ulteriores a la Segunda Guerra Mundial), en vista del veto aplicado al PCE por *élites* estratégicas. Una coalición amplia de la UCD y el PSOE parecía difícil de concebir, excepto en el caso de una extrema emergencia política, debido a las diferencias ideológicas entre los dos partidos y al peligro de que debilitara el apoyo a ambas organizaciones y generara tendencias centrífugas. Eran improbables las coaliciones unipolares alternativas (AP y UCD, o PSOE y PCE). A AP se le veía como un partido "semileal", y por lo tanto la primera fórmula habría suscitado antagonismo social, inducido polarización y probablemente privado a la UCD

de su imagen de reformismo moderado. La segunda fórmula, además de ser insuficiente en términos parlamentarios, era políticamente inviable. Una coalición de la UCD con las minorías vasca y catalana estaba fuera de discusión en vista de la áspera competencia que las enfrentaba en Cataluña y el País Vasco, junto con la gran distancia que las separaba en cuanto a la cuestión de "la autonomía". Finalmente, aunque no se podía descartar la posibilidad de una mayoría socialista, el sistema electoral la obstruía severamente. Un pequeño número de bancas (350) tenía que distribuirse entre el alto número de distritos (50) de muy diferentes tamaños, con la provisión de que cada distrito, fuera cual fuere su población, debía recibir un mínimo de tres bancas. De ese modo el conservadurismo, que está tan altamente concentrado en las zonas menos pobladas, pasó a tener una sobrerrepresentación extrema.

Las pautas de la competencia electoral complicaban aun más la formación de coaliciones. La competencia entre los partidos había tendido a ser más bilateral que unilateral. La competencia bilateral es un rasgo común de los sistemas de partidos con más de dos o tres partidos alineados a lo largo de una dimensión única o dominante, puesto que los votantes por lo general eligen entre opciones ideológicas estrechas. Lo peculiar del caso español es la intensidad y extensión de este tipo de competencia electoral, que se deben a varios factores. En primer lugar, ha estado el bajo nivel de identificación partidaria. Como regla, aproximadamente el 50 por ciento de los electores no se sienten íntimamente unidos a ningún partido. En segundo término, la fragmentación interior de los bloques de la izquierda y la derecha, y la relativa proximidad de los electorados dentro de cada bloque, recompensaban la competencia *expansiva* más bien que la *defensiva*.²⁴ La concentración de una gran parte de los votantes entre los dos bloques, y la posición de los partidos dominantes dentro de cada uno de ellos, el PSOE y la UCD, cercanos entre sí en la competencia por esos segmentos del voto, fomentaban las mismas estrategias. Cada uno de los partidos principales tenía en consecuencia dos flancos que cubrir y dos avenidas para su expansión. Este cuadro se complica de nuevo por la existencia de una segunda dimensión de competencia relacionada con la brecha entre centro y periferia. Por una parte, debemos subrayar la superposición casi perfecta en la escala ideológica izquierda-derecha de los electorados de la UCD y el PNV en el País Vasco, de los de la UCD y la CiU (Convergencia y Unión) en Cataluña, y

de los electorados del PSOE y el PSA en Andalucía. Finalmente, el voto "nacionalista" estaba también fragmentado internamente a lo largo de las líneas clásicas en Galicia, Cataluña y particularmente en el País Vasco. El hecho de que esas cuatro regiones juntas concentraran la mitad del electorado español contribuye a explicar la amplitud e intensidad de la competencia bilateral en España.

La competencia bilateral no debe identificarse con la oposición bilateral.²⁵ La primera noción se refiere a un tipo de interacción electoral entre partidos, y la última a un tipo de interacción parlamentaria entre gobierno y oposición. Este segundo concepto se aplica mejor a situaciones en las cuales el gabinete soporta el fuego cruzado de oposiciones negativas, usualmente constituidas por partidos contrarios al sistema que son críticamente deslegitimantes, pero incapaces de aportar una mayoría alternativa, puesto que se encuentran a la izquierda y a la derecha de los extremos del espectro ideológico. Este no ha sido el caso en España. Antes bien, de hecho, los gabinetes de la UCD se hallaron en la posición contraria. Apuntalados por una cuasi mayoría, podían obtener apoyo del flanco derecho al ser atacados desde la izquierda, y viceversa, así como podían apelar al respaldo de los "nacionalistas" cuando los atacaban los partidos de extensión nacional, y a la recíproca. La estrategia inicial de consenso y la moderación de todos los partidos establecieron las bases para esta posibilidad y permitieron que gabinetes minoritarios de la UCD impusieran paquetes de reformas moderadas a pesar de la oposición de la derecha (como la reforma fiscal o la ley de divorcio), junto con paquetes conservadores de legislación, a pesar de la oposición de la izquierda. No obstante, la incapacidad para constituir coaliciones estables y el continuo recurso a alianzas parlamentarias coyunturales, *ad hoc* y permanentemente cambiantes, debilitaron mucho la autoridad gubernamental. También confundieron a un electorado que no estaba familiarizado con las prácticas parlamentarias y probablemente contribuyeron al "cinismo" político y a que se desconfiara de los políticos.

Por otro lado, la política española ha demostrado estar un tanto menos polarizada que la política europea meridional en general. Así, en una escala de 10 puntos, en Francia la distancia entre el Partido Comunista y el gobierno de la coalición de Giscard era de 4,9 puntos, mientras que esta última estaba a 3,3 puntos del Partido Socialista. En Italia, la dis-

tancia entre los comunistas y los democristianos gobernantes es de 3,4 puntos. En Portugal, los comunistas estaban a más de 5 puntos de la coalición gubernamental, y la separación con los socialistas era de 2,6 puntos. En Grecia, 6,6 puntos separaban a los comunistas de la Nueva Democracia, mientras que esta última estaba a 3,8 puntos del PASOK (Movimiento Socialista Panhelénico). En España, por otra parte, las distancias entre el PCE y la UCD y entre el PSOE y la UCD eran respectivamente de 3,2 y 2 puntos. Es precisamente esta menor polarización y mayor convergencia entre los partidos lo que explica el carácter bilateral y expansivo de la competencia electoral en España. Estos datos se ven confirmados por la moderación política puesta de manifiesto por toda la sociedad española. En el mejor de los casos, los partidos de la extrema derecha sólo captaron un pequeño 2 por ciento de los votos, la relación entre el PSOE y el PCE es de 3 a 1 y, además, el PCE no sólo es el más débil en términos electorales sino también el más moderado de los partidos comunistas del Sur de Europa.²⁶ Así, en contraste con la experiencia crítica de la Segunda República Española (1931-1936), la fragilidad de la democracia en España no tenía que ver con la existencia de profundas brechas múltiples que se ahondaban a sí mismas, con súbitas movilizaciones masivas, con una polarización extrema ni con la radicalización. Estaba más bien vinculada con la baja movilización de apoyo a los partidos, una consolidación débil, la competencia extrema y la fragmentación en segmentos del sistema de partidos, lo que hacía difícil constituir un gobierno fuerte e institucionalizar un gobierno partidario capaz de remover los vestigios subsistentes del franquismo, o de salir al cruce de los desafíos de la crisis económica, el terrorismo y la necesidad de reconstruir el Estado.

Las elecciones de 1982 y las perspectivas de la democracia

Las elecciones generales de 1982 fueron una columna miliaria en la historia electoral de Europa. La abstención cayó en 13 puntos. Entre seis y ocho de cada diez votantes (según el tipo de cálculo aplicado) presentaron una pauta conductal distinta de la de 1979. El mapa electoral y parlamentario quedó completamente modificado. El preexistente equilibrio entre la izquierda y la derecha se vio sustancialmente cambiado y, lo que es más, la distribución de las fuerzas dentro de cada bloque también se

alteró sustancialmente. Formaciones extremistas de derecha e izquierda fueron eliminadas de la escena política. Excepto en Cataluña y el País Vasco, donde los partidos nacionalistas consolidaron sus posiciones, en el resto de las zonas autónomas las formaciones regionales –cuyo avance había constituido el aspecto más significativo de las elecciones anteriores– no lograron representación parlamentaria. Finalmente la UCD, que había estado gobernando con su propia fuerza desde 1977 y casi había alcanzado la mayoría parlamentaria, resultó electoralmente aplastada, mientras que el PSOE prácticamente duplicó su fuerza electoral, consiguiendo casi una mayoría absoluta de votos y obteniendo una abrumadora mayoría en ambas cámaras del Parlamento.

Es comprensible que a los observadores les resulte difícil clasificar elecciones de este tipo. Algunos consideran que ellas pertenecen a la categoría de las denominadas elecciones críticas, es decir, esas elecciones cuyos resultados modifican decisivamente las líneas divisorias entre los partidos, y producen un realineamiento duradero de las preferencias electorales y de las lealtades partidarias. Jean Blondel señala en relación con esto que hay por lo menos cinco razones diferentes, cada una de las cuales bastaría por sí sola para justificar esta clasificación. Para otros, en cambio, estas elecciones fueron más bien excepcionales o, como dice Mario Caciagli, cataclísmicas.²⁷ Son elecciones que actuaron como un terremoto en el electorado, y al mismo tiempo demostraron un grado tal de fluidez en la votación que hace imposible formular un enunciado claro acerca de la cristalización de los hábitos del voto. Esas elecciones reflejan en cambio la influencia de factores circunstanciales y un bajo nivel de identificación partidaria. Análogamente, y con independencia de que la nueva estructura del sistema de partidos surgida de las elecciones de 1982 sea más o menos estable, tiene una gran importancia comprender las consecuencias de esta nueva estructura para la competencia interpartidaria.

Otro aspecto que requiere una atención especial concierne a la importancia de la elección de 1982 en el contexto de la consolidación del régimen. El aumento de la participación, ¿fortaleció la legitimidad del sistema? La alternancia en el poder ¿garantiza la continuidad del régimen y valida sus instituciones y mecanismos constitucionales? El triunfo plebiscitario del Partido Socialista Obrero, ¿sirve para superar la inseguridad e inestabilidad que prevalecieron durante el período de la transi-

ción? ¿Amplía o estrecha el margen de autonomía de las instituciones democráticas de España? Primero examinaremos estas cuestiones, y después consideraremos los cambios estructurales en el sistema de partidos y su dinámica.

Entre 1979 y 1982, las bases sociales de la democracia parecen haberse debilitado. La falta de una mayoría gubernamental, dificultades en la formación de una coalición relativamente unida, y divisiones dentro del partido del gobierno, son hechos que por igual privaron al gabinete de la autoridad necesaria para combatir con eficacia la crisis económica, para liberarse del doble hostigamiento de los ataques terroristas y las amenazas de golpe de Estado, o para definir y dar forma al modelo del Estado descrito en el texto constitucional. La ineficiencia del gobierno y el empleo de artificios electorales para bloquear el surgimiento de una mayoría alternativa creó una atmósfera de decepción y desencanto que ayuda a explicar el incremento de la abstención electoral.

Un régimen joven, con un gobierno minoritario y débil, sostenido por un partido internamente dividido y con respaldo declinante, ofrecía una imagen precaria ante los poderes de hecho. De modo que existían amplias dudas en cuanto a su propia viabilidad, en especial en vista de la mengua de los recursos necesarios para asegurar su autoridad independiente. En consecuencia, los resultados electorales de 1982 tuvieron una significación excepcional o incluso histórica.

En primer lugar, la alta participación electoral renovó la legitimidad del sistema. Es cierto que la relación entre participación y legitimidad es uno de los puntos más disputables de la teoría empírica de la democracia. Es especialmente difícil demostrar que una considerable caída en la participación supone, necesariamente, una correspondiente reducción en el apoyo difuso al sistema. Tampoco a la inversa, una tasa alta de participación expresa necesariamente un alto grado de identificación con el sistema. Factores históricos, culturales, circunstanciales e institucionales, peculiares de cada sociedad y de cada momento, afectan la significación de la concurrencia a las urnas y de las pautas de conducta del electorado.

En el caso de España, no obstante, el incremento de la abstención después de 1977 ha sido unánimemente interpretado como un signo de desencanto con el régimen. Aunque está claro que no se realizó ningún estudio preciso como base de esta hipótesis, su simple difusión contribuyó a de-

bilitar la identificación de ciertos sectores estratégicos con el nuevo régimen y, probablemente, a estimular el frustrado golpe de Estado del 23 de febrero de 1981.

En vista de este clima, el espectacular incremento de la participación en 1982 (que alcanzó el 80 por ciento, en lugar de menos del 68 por ciento en 1979) fue percibido como un verdadero plebiscito en respaldo de la democracia, que invertía la situación previa, y aportaba una contribución clave para la relegitimación democrática. Los observadores políticos fueron unánimes en este sentido. Y parecería que la opinión pública pensaba lo mismo, según lo sugieren varios estudios llevados a cabo en 1983 y 1984. Una encuesta de alcance nacional, realizada a mediados de 1983, demostró que, entre los españoles que tenían una opinión formada, tres de cada cuatro consideraban que la democracia era más estable que un año antes, y casi nueve de cada diez la evaluaban de un modo más positivo que anteriormente. A fines de 1984, sólo uno de cada diez españoles que opinaron prefería algún otro régimen en lugar de la democracia, y cuatro de cada cinco entendían que ella era preferible a cualquier otra forma de gobierno. Esta proporción ascendió a más del 95 por ciento en ciertas comunidades de especial significación, como por ejemplo los empleados públicos, los jueces y los maestros.

En segundo lugar, la legitimidad democrática resultó análogamente fortalecida como efecto de la alternancia en el poder generada por las elecciones. La primera crisis de sucesión del período democrático fue manejada normalmente. Es cierto que los resultados eran inexorables. Pero, en todo caso, hubo una aceptación sin cuestionamiento. El golpe, planeado para las vísperas de las elecciones, fue impedido a tiempo por el gobierno de la UCD. Ni la UCD, ni los otros partidos, ni ningún otro grupo, cuestionó la legitimidad del triunfo del PSOE, ni su derecho a asumir el gobierno. La transmisión del mando se realizó en un clima sin tensiones, caracterizado por la comprensión y la colaboración entre los partidos saliente y entrante. La alternancia subrayó el hecho de que las reglas del juego estaban en vigor e indicó la capacidad del sistema para generar alternativas. Finalmente, con la formación del nuevo gabinete, desaparecieron todas las reservas que podían haber subsistido acerca de los socialistas y su relación con la corona. La coexistencia rutinaria de ambas partes reforzó la credibilidad del sistema de partidos y la viabilidad de las instituciones democráticas.

En tercer lugar, la escala del triunfo socialista condujo a una notable ampliación del margen de iniciativa independiente del que disponían los componentes democráticos del sistema político. El PSOE llegó al gobierno con cuatro millones de votos más que la UCD en 1979, y con 202 bancas en el Congreso, sobre un total de 350. Fue el partido vencedor en quince de las diecisiete comunidades autónomas, y el segundo partido en las otras dos. Ganó en cuarenta y cuatro de los cincuenta y dos distritos electorales. Logró una mayoría absoluta en dieciocho de ellos, y estuvo a punto de hacerlo en otros cuatro. Un respaldo social tan fuerte fue por sí mismo un importante factor de disuasión para los conspiradores remanentes, que todavía estaban a favor del golpe y de las pretensiones de autonomía que aún tenían los denominados poderes neutrales. Con respecto a los conspiradores, es importante que, cuando se revisaron las sentencias impuestas a los miembros del ejército implicados en el golpe del 23 de febrero de 1981, las condenas de prisión correspondientes a los más responsables fueron considerablemente aumentadas. Un segundo aspecto consistió en que, por fin, pasó a ser posible aplicar una política de modernización compensada a las fuerzas armadas, cuyos pilares básicos iban a ser, por un lado, una reducción del tamaño, una redistribución territorial y la reorganización de la estructura de mando. Este paquete político estaba destinado a asegurar la subordinación inequívoca de los militares al control civil, con normas objetivas para la promoción. Por otro lado hubo un ajuste de salarios que hacía más equiparables los ingresos civiles y militares, una convergencia con las normas y prácticas de la OTAN, y un aumento en los gastos de defensa para la modernización del armamento y otros equipos. Estos cambios parecen haber sido advertidos por la opinión pública. Así, a fines de 1984, las encuestas de opinión revelaron que casi el 70 por ciento de los españoles que expresaban su opinión sobre el tema consideraban que las posibilidades de un golpe de Estado habían disminuido con respecto a los dos años anteriores, y el 64 por ciento afirmaba que, en el mismo período, el *establishment* militar había perdido influencia política. En cuarto término, la existencia de un gobierno de un solo partido, respaldado por una sólida mayoría parlamentaria, pavimentó el camino para una mayor eficiencia en el sistema y para una mayor capacidad de salir al cruce del doble desafío de, por un lado, remover los factores que amenazaban la estabilidad, y, por el otro, apartar los obstáculos a la modernización económica, política y cultural de la so-

ciudad española. Surgieron nuevas posibilidades de identificar la lucha antiterrorista, contrarrestar las pretensiones de ciertos gobiernos regionales y reorganizar y racionalizar el proceso de la restitución regional. Había también nuevas oportunidades para desarrollar una política económica rigurosa que apuntara a devolver a los sectores en crisis la salud económica, y a llevar hacia la reindustrialización del país, a la reforma de las administraciones civil, judicial y castrense, a secularizar y modernizar los sistemas de salud y educación, y a desarrollar los derechos y libertades constitucionales de los individuos y grupos.

En total, los resultados de la elección de 1982 introdujeron una triple inyección de legitimidad, autonomía y eficiencia, ampliando las posibilidades de consolidación del nuevo régimen. Además, confirmaron lo que ya habían indicado las dos elecciones anteriores acerca de la dinámica fundamental del sistema de partidos, incluso aunque no se hubiera alcanzado un acuerdo unánime en cuanto a sus rasgos específicos. Se discutió si el número de partidos justificaba la expresión "pluralismo limitado", y si el tipo y la escala de la competencia partidaria, y el grado de polarización política, merecían las descripciones de "pluralismo moderado", "polarizado" o "segmentado", o alguna clasificación intermedia. Otros observadores, pensando quizás más en la evolución eventual del sistema que en su naturaleza inicial, lo describieron como un régimen bipartidista o, por lo menos, como "un sistema bipartidista imperfecto".²⁸ Lo que por lo menos provisionalmente parece haber surgido de las elecciones de 1982 es un cambio hacia un sistema de partidos predominantes, quedando reducidos a dos los partidos con relevancia en el nivel nacional: el PSOE y la CP (Coalición Popular). También se redujeron a dos las formaciones importantes de nivel regional: CiU (Convergencia y Unión, de Cataluña) y el PNV (Partido Nacional Vasco).²⁹ Gracias a la caída electoral de la UCD y al empujamiento de las opciones políticas de centro, el PSOE, ocupando prácticamente todo el espacio político de la izquierda, obtuvo una ventaja de más de veinte puntos sobre el segundo partido.

La dinámica de la competencia partidaria sufrió una alteración básica. En primer lugar, aunque la población como un todo mantuvo sus posiciones ideológicas previas, la redistribución del espacio político y, en particular, el desplazamiento de un amplio sector del voto moderado hacia la derecha, trajo consigo un considerable incremento de la polari-

zación, medida en los términos de la distancia ideológica entre los dos partidos principales. En una escala de 1 a 10, los que votaron por el PSOE y los que votaron por AP (Alianza Popular) estaban a una distancia de 3 puntos, mientras que la diferencia que separaba a los votantes del PSOE y la UCD en 1979 era de 2 puntos. Pero estas cifras tienen que ser examinadas con cuidado. En primer lugar, la distancia entre los electorados del PSOE y la AP cayó casi un punto entre 1979 y 1982. En segundo término, en 1979 tanto AP como el PCE (Partido Comunista) tenían que ser tomados en cuenta al medir la distancia ideológica. La distancia entre esos dos partidos era mucho mayor que la que en 1982 separaba a los dos partidos principales. Finalmente, tal distancia ideológica es todavía menor que la que separa a los socialistas de los partidarios de Giscard en Francia, a los democristianos de los comunistas en Italia, a los socialistas de los socialdemócratas centristas en Portugal, o al PASOK y la Nueva Democracia en Grecia.

Por otra parte, aunque el sistema de partidos nunca presentó "oposiciones" bilaterales, desde 1977 en adelante estuvo sometido a la influencia de una fuerte "competencia" bilateral. Así, mientras que AP y el PCE competían con la UCD y el PSOE, respectivamente, también estaban compitiendo, de modo defensivo, con las fuerzas extraparlamentarias ubicadas en la extrema derecha y en la extrema izquierda. Del mismo modo, la UCD y el PSOE se vieron forzados a competir entre sí, tanto como con AP y el PCE, respectivamente. Las tensiones creadas por este tipo de competencia expansiva y defensiva se redujeron mucho con la desaparición de la UCD y los partidos extremistas, con la transformación del PCE en un partido irrelevante, y con la configuración bipolar del nuevo sistema de partidos. A continuación hubo un cambio adicional. El espacio central ya no estaba ocupado por un partido, hecho que desalentaba las tendencias centrífugas y alentaba una competencia aun más centripeta.

Es preciso mencionar otros dos factores. Por un lado, la CP (Coalición Popular) ocupaba todo el espacio de la derecha, incluyendo su extremo. Por lo tanto, sólo podía expandirse hacia el centro. La CP sólo podía utilizar con éxito las ventajas que el sistema electoral brindaba a las grandes formaciones conservadoras, apuntando su estrategia en esa dirección. Por otra parte, la presencia del PDP en la Coalición Popular junto con AP favorecía asimismo esa tendencia, contrarrestando la inclinación

de ciertos sectores de AP a "pujar" en la derecha y a comprometerse en una oposición irresponsable, de un tipo que hubiera puesto en duda los esfuerzos de los líderes de AP por integrar al partido en el sistema y por diluir su imagen de partido semileal, para emplear la terminología de Juan Linz.

Un sistema de partidos predominantes, con una relativa polarización, sin oposiciones bilaterales ni partidos claramente contrarios al sistema, con competencia centripeta y un número limitado de partidos es, en principio, un sistema viable. ¿Cuáles son sus probabilidades de consolidación? Para llegar a una respuesta es necesario considerar, al mismo tiempo, el grado de cristalización de las preferencias electorales y el probable desenlace de la competencia por el voto centrista.

Con respecto al primer punto, un extremadamente bajo porcentaje de volatilidad entre 1977 y 1979 fue el principal indicador que persuadió a numerosos observadores de que el sistema de partidos surgido de las primeras elecciones expresaba adecuadamente las líneas que dividían a la sociedad española y por lo tanto estaba destinado a echar raíces. En contraste, la tasa de volatilidad extremadamente alta entre 1979 y 1982 (llegó a más del 42 por ciento) reabrió el debate acerca de los problemas de las brechas electorales. Consecuentemente, surge el interrogante de si el deslizamiento de los votos entre las dos últimas elecciones es explicable en términos estructurales o circunstanciales, o si reflejó un persistente estado de disponibilidad en los votantes, o bien si el cambio de conducta fue impulsado, con especial intensidad, por otros cambios coincidentes.

Lo primero que se observa es el bajo grado de identificación partidaria. Aunque en una encuesta reciente uno de cada veinticinco adultos reconoció estar afiliado a un partido, y uno de cada diez admitió haber estado afiliado en el pasado, el número de miembros que los partidos mismos se atribuyen es mucho más bajo. Por otra parte, más de la mitad de la población adulta afirmó, en la primera encuesta, que no se sentía íntimamente vinculada con ningún partido en particular. El grado de identificación partidaria no cayó entre 1979 y 1982. En consecuencia, este hecho solo no puede explicar la alta volatilidad puesta de manifiesto en las elecciones del 28 de octubre. Puede haber sido una condición necesaria, pero no es suficiente, en vista de la viscosidad excepcional observada en 1979.

Por otra parte, la composición del sistema de partidos puede explicar

parte de la variación. Ni los partidos extremistas ni la miríada de candidatos menores existentes en 1979 reaparecieron en las elecciones de 1982. La UCD compitió con las mismas siglas, pero no era el mismo partido después de la separación de los socialdemócratas, los democristianos y los partidarios de Suárez. El primer grupo se fusionó con el PSOE. El segundo se alineó con AP. Los partidarios de Suárez crearon su propio partido, el Centro Democrático y Social (CDS), que por primera vez disputó escaños en 1982. Estas alteraciones en la composición, no obstante, tal vez sean suficientes para explicar la escala de la volatilidad electoral. Ella sólo puede entenderse en función de otro conjunto de variables circunstanciales. En particular, la crisis del PCE y la UCD, y la urgente necesidad de un gabinete fuerte capaz de responder al clima de inestabilidad, incertidumbre y provisionalidad generado por el intento de golpe de 1981, convirtieron a las elecciones en un plebiscito para decidir si el PSOE era o no el partido destinado a establecer tal gobierno. Los datos sobre la evolución de las intenciones de voto entre diciembre de 1979 y octubre de 1982 muestran claramente el ascenso del apoyo al PSOE a partir de la primavera de 1981 y su cristalización en el verano de 1982. El voto izquierdista viró masivamente en favor de esta opción, mientras que la derecha sufrió una reestructuración dramática después de la virtual desintegración de la UCD.

Esta interpretación también nos permite ubicar el ascenso excepcional del índice de volatilidad en una perspectiva diferente, y examinar la transferencia de votos que se produjo por igual en los electorados de derecha y de izquierda y entre uno y otro. El deslizamiento de votos entre los dos bloques fue sumamente pequeño —aproximadamente el 6 por ciento—. En las elecciones regionales de 1983 resultó incluso menor. En las regiones donde el subsistema de partidos coincidía con el sistema estatal, fue mínimo —menos del 3,5 por ciento en Castilla y Extremadura, el 2,8 por ciento en Asturias, el 2,4 por ciento en La Mancha, y aproximadamente el 1,5 por ciento en Madrid y Valencia—. Dentro de la izquierda, la volatilidad alcanzó aproximadamente el 14,75 por ciento, cifra que, aunque alta, representaba sólo poco más que la mitad de la volatilidad en la derecha. En ambos casos el cambio del voto fue menor en las elecciones regionales de 1983. Tanto en 1982 como en 1983, sin embargo, se reprodujeron las mismas pautas. Es decir que el cambio del voto fue mucho mayor en la derecha que en la izquierda.

Hay tres conclusiones posibles. En primer lugar, la elevada volatilidad de 1982 no significa que todo el electorado estuviera "desgarrado" y en estado de "disponibilidad". Reflejó el desmantelamiento y la reestructuración del sistema de partidos antes de las elecciones, junto con una serie de cambios ambientales. En segundo término, se observó una cierta rigidez en lo concerniente al intercambio de votos entre izquierda y derecha; esa rigidez sugiere la existencia de un importante agrupamiento del electorado alrededor de esos dos polos. Finalmente, la menor volatilidad dentro de la izquierda reveló un cierto grado de cristalización de las preferencias por los partidos pertenecientes a esa ala, proceso éste ulteriormente acentuado por la persistente crisis del PCE. En contraste, los votantes del centro y la derecha pusieron de manifiesto un alto nivel de receptividad a toda la gama de agrupamientos políticos que competían por su voto con algún grado de credibilidad electoral.

Este análisis nos conduce a la segunda cuestión ya indicada: es decir, la de cómo la dinámica competitiva del centro pudo influir en la consolidación o modificación del actual sistema de partidos. En este punto enfrentamos un problema histórico que curiosamente conserva hoy en día toda su pertinencia, a pesar de las profundas transformaciones sociales, económicas, políticas y culturales que España ha sufrido durante los últimos años. Se trata del problema de la articulación política de la derecha española, cuestión ésta que surgió por primera vez en los años de la República. Durante el régimen de Franco se consideró innecesario buscar una solución, y después reapareció, sorprendiendo a un totalmente desorganizado espectro de opinión conservadora, al principio de la transición a la democracia. Desde entonces la cuestión se ha planteado en los términos siguientes: primero, "¿es posible movilizar a todas las fuerzas que están a la derecha del socialismo en un partido único?"; segundo, "en todo caso, ¿cuál es la mejor posición para la competencia y las alianzas dentro de la derecha?"; finalmente, "en vista de la nueva estructura de partidos que ha surgido en 1982, ¿qué tipo de estrategia competitiva producirá los máximos beneficios?"

Para responder a estos interrogantes es necesario preguntarse cuán unido puede estar, política y socialmente, este sector del electorado. Las encuestas de opinión sugieren que, para la mayoría de los españoles, la composición social del voto por los partidos de centro se diferencia claramente de la del ala derecha. En el plano político, varios indicadores de

actitud revelan diferencias notables acerca de aspectos cruciales tales como la tolerancia, el tipo de Estado, los derechos y libertades, y el papel del Estado en la sociedad. El punto de convergencia que más se destaca entre los partidarios del centro y los de la derecha es su religiosidad, prácticamente idéntica en ambos casos. No obstante, parecería que éste ya no es un factor unificador suficientemente fuerte como para integrar al voto conservador en un partido confesional único. Para hacerlo sería necesario reactivar una línea divisoria que hoy en día carece de su importancia anterior, en especial porque casi el 75 por ciento de los izquierdistas y casi el 60 por ciento de los derechistas están en contra de cualquier interferencia eclesiástica en el debate político.

Las diferencias políticas e ideológicas que separan a los estratos sociales que ocupan la posición conservadora representan un obstáculo básico para su unificación en un partido. Ellas provocaron el fracaso de los intentos de la UCD tendientes a la integración entre 1977 y 1982. Lo que es más importante, el carácter de estas divergencias sacó a luz la existencia de dos concepciones estratégicas opuestas dentro de la UCD, las cuales contribuyeron a separar al partido dentro de la coalición tanto como las tensiones ideológicas. Por un lado, estaban los que intentaban intensificar la competencia en la derecha, con riesgo de perder parte de su apoyo de centro-izquierda en beneficio del PSOE. Por otro lado, había grupos que insistían en la necesidad de competir con los socialistas, incluso a riesgo de ceder algún espacio en la derecha.

Por su parte, la Coalición Popular (CP), desde 1982, se había volcado inequívocamente a la primera de esas alternativas, absorbiendo los votos de sus competidores de la extrema derecha y una parte sustancial del electorado más conservador de las zonas conservadoras, pero con una fuerza electoral considerablemente menor que la que hasta entonces le había arrimado la coalición centrista. Una estrategia de expansión hacia el centro no parece haber prosperado; esto es comprensible si tenemos presentes las diferencias ideológicas que separan a la derecha del centro. Es importante recordar que, a pesar de la desintegración de la UCD, aproximadamente el 10 ó 12 por ciento del electorado siguió siendo fiel a las opciones centristas en 1982, poniendo de manifiesto una gran renuencia a unirse a la derecha. Este factor explica el surgimiento de nuevos partidos, como el Partido Reformista Democrático (PRD), y la persistencia de otros, como el CDS, dispuestos a luchar con CP por el terreno centrista.

De modo que la confrontación por el control del centro determinará la evolución del sistema. Los diversos líderes políticos del espectro conservador parecen haber rechazado la idea de integrar a todo este segmento electoral en un partido único. En lugar de ello, prevén un agrupamiento dual de la opinión de centro y de derecha. El que se mantenga el ascendiente de la última sobre la primera, o que ambas tendencias lleguen a un equilibrio, o por cierto que el centro pueda recuperar su anterior prevalencia, son alternativas que constituyen el aspecto más interesante de las elecciones que se esperan para 1986. Resulta obvio en este sentido que partidos tales como el CDS y el PRD están mucho más cerca de la mayoría de su electorado conjunto, en un plano ideológico, que Coalición Popular. Pero es también evidente que estos partidos centristas poseen un grado mucho menor de credibilidad electoral que CP, que puede presentarse como una coalición capaz de unificar a los votos útiles.

Hay una variable adicional que es preciso tomar en cuenta, a saber: la interacción entre las elecciones generales y regionales en algunas comunidades autónomas tales como Andalucía y Galicia, y especialmente Cataluña y el País Vasco. Casi no hay estudios sobre este aspecto, que requeriría una especial atención.

En Galicia y Andalucía las elecciones generales de 1981 y 1982 produjeron claramente el colapso de la UCD, tal como lo anticipaban las encuestas. Aparte de esto, Galicia presenció el ascenso de AP, que desplazó a la UCD como principal fuerza de la derecha. En Andalucía, se volvió clara la tendencia del PSOE a monopolizar la representación de la izquierda. En este sentido, sería interesante analizar el grado en que los resultados en ambas regiones, constituyeron un pronóstico directo de las inclinaciones del electorado nacional, y hasta qué punto contribuyeron a inducir a votar en la dirección anticipada por las elecciones regionales. En lo que concierne al País Vasco y sobre todo a Cataluña, el problema es incluso más interesante. La influencia recíproca de los subsistemas de partidos y el sistema de partidos nacional todavía debe ser estudiada. Cuando varían las circunstancias electorales en el nivel regional, ¿en qué medida, por ejemplo, y sobre qué bases difiere la conducta de los votantes? ¿Hasta qué punto la consolidación de los partidos nacionales en el ámbito regional depende de o afecta sus posibilidades electorales en una elección general, o viceversa? ¿De qué manera la asociación de los grandes partidos nacionalistas (como el PNV y CiU) con partidos de im-

portancia nacional contribuye o no a su atractivo electoral en las respectivas comunidades regionales?

Los datos acerca de la opinión pública en los que se basan los enunciados precedentes fueron tomados de estudios realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas. Algunos fueron publicados en el *Informe-Síntesis de los Barómetros de Opinión Pública* (junio de 1979-noviembre de 1981); otros aparecieron en la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (especialmente en el Nº. 28 [octubre-diciembre de 1984] o están contenidos en el *Banco de Datos* del CIS y en la serie *Estudios* (especialmente en las entregas de julio de 1983 y noviembre de 1984).

2.3. Democratización de un régimen militar: el caso chileno

Garretón, Manuel Antonio, *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, México: FCE, 1995. Capítulos III y IV.

CAPÍTULO 3

CRISIS DEMOCRÁTICA, GOLPE MILITAR Y PROYECTO CONTRARREVOLUCIONARIO¹

EL TRIPLE SIGNIFICADO DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 1973

Pasados veinte años, el análisis del golpe militar con el que se puso fin a la democracia el 11 de septiembre de 1973, no resiste visiones maniqueas ni justificaciones ideológicas. Terminado el largo silencio de sus víctimas, provocado por la represión y persecución, y, por lo tanto, el igualmente largo monólogo de los vencedores de entonces, cabe reflexionar sobre aquellos acontecimientos, no tanto en sus detalles descriptivos, sino desde el punto de vista de sus causas, antecedentes y efectos.

El 11 de septiembre de 1973 involucra tres aspectos diferentes: a) la culminación de una crisis de la democracia y, por consiguiente, del sistema político; b) un golpe de Estado, esto es, una insurrección; y c) el inicio de un proceso revolucionario o contrarrevolucionario encabezado por el poder militar.

Entre el primer aspecto y los otros dos no hay relación de necesidad. Había otras soluciones a la crisis existente. El golpe militar no era estrictamente inevitable y necesario. Sin embargo, entre el segundo y el tercer punto, sí existe una relación de necesidad. No se podía dar el golpe militar, no podía haber un golpe de Estado, si no había consecuentemente régimen militar, un Estado del golpe, como lo han llamado algunos, aunque sus detalles más precisos no hubieran sido previstos. Y era evidente que este golpe militar iba para largo, que no se estaba dispuesto a regresar a la situación anterior de inmediato. Existe una relación de necesidad entre el golpe y lo que vendrá después, que aún no estaba enteramente diseñado; pero no hay una relación de necesidad entre la crisis de la democracia, por un

lado, y el golpe y el proyecto revolucionario posterior, por el otro.

El 11 de septiembre se derrumba un sistema político, el régimen democrático chileno, y aquí nos referiremos básicamente a eso, no a los otros aspectos de la crisis, como las dimensiones económicas u otras.

FORTALEZAS DE LA DEMOCRACIA CHILENA

La democracia política chilena había sido exitosa en resolver ciertos problemas, y había dejado pendiente otros, con lo cual arrastraba una crisis latente.²

Entre los problemas que había resuelto de algún modo —sobre todo si tomamos el contexto de los países latinoamericanos como medida de comparación— estaba, en primer lugar, el de la estabilidad: desde los años treinta aquí no había ciclos recurrentes de democracia y autoritarismo, como los había en otros países.

En segundo lugar, se había resuelto el problema de la representatividad. En Chile existía un sistema político partidario en el cual prácticamente todo el espectro político-ideológico estaba representado de algún modo, y a veces por más de una opción organizacional. Llama la atención este punto, porque un gran problema en algunos países como Argentina es que nunca hubo un importante partido de derecha, y en otros, particularmente centroamericanos, fue la exclusión institucional de la izquierda. En el caso chileno, teníamos un sistema político con espectro completo. En este sentido, se resolvía bien el problema del pluralismo y de la representación ideológica política. Por supuesto que esto tenía un precio. Hasta finales de los años cincuenta votaba sólo un porcentaje de la población, porque no todo el mundo estaba incorporado. Piénsese que el voto de las mujeres también es bastante tardío. Pero se podría afirmar que, por lo menos, había una democracia que resuelve el problema de la estabilidad y de la representatividad.

Por otra parte, el régimen político imperante también había resuelto el problema de la efectividad. Es decir, el gobierno gobernaba; bien o mal, pero lo hacía. Hay gobiernos que no gobiernan, que no logran hacer lo que quieren hacer. En el caso de Chile, los gobiernos gobernaban, por cierto que con algunos problemas, como la inestabilidad de las políticas públicas y la incapacidad de generar gobiernos mayoritarios. Pero teníamos un régimen democrático relativamente estable, representativo y efectivo y que, además, se demostró capaz de resolver institucionalmente los conflictos y de ser el lugar privilegiado de canalización de las demandas sociales; por supuesto, de las que llegaban a él.

Tanto es así que ésta es una de las razones por la que las Fuerzas Armadas no intervenían. Porque las elites dirigentes eran capaces de negociar, de concertarse y tener un sistema institucional que les permitía resolver sus problemas, sin necesidad del recurso de apelar a los uniformados, como era el caso de casi todos los regímenes políticos de América Latina.

Sin embargo, existían problemas importantes pendientes que son los que le dan a la situación un carácter de crisis latente.

DEBILIDADES Y CRISIS LATENTE

¿Cuáles eran los principales problemas no resueltos que arrastraba la democracia política chilena?

El primero de ellos resulta de la estructuración de la sociedad, la que no es efecto de buena o mala intencionalidad original, sino de un complejo desarrollo de diversos factores, en la cual el sistema político partidario absorbe al conjunto de la sociedad civil. Era un país con un fuerte sistema político, pero con una sociedad civil débil. Esto presenta al menos dos aspectos. Por un lado, los conflictos políticos se trasladan rápidamente al conjunto de la sociedad (por ejemplo, el filtro político-ideológico para cargos en instituciones autónomas como las universidades). Todos los conflictos eran de algún modo reflejo de

conflictos políticos. La sociedad no era autónoma, sino que reflejaba los conflictos que venían del mundo político. Por otro lado, los actores principales en esto son los partidos políticos. Y cuando los partidos políticos, lo que podríamos llamar la clase político-intelectual, son muy fuertes, tienen tendencia a la autonomización de la sociedad. Y esta tendencia —que es relativa, por cuanto finalmente está controlada por un sistema de elecciones periódicas— se traduce, en lo esencial, en que la clase política dirigente es la que inventa el país. Es decir, el sistema representativo tiende a convertirse en un mundo cultural cerrado. En Chile, un partido político era mucho más que un partido: era una forma de vida, una manera de vestirse, una manera de cantar y de hablar en que cada uno tenía su propio lenguaje y cosmovisión. El problema es que la tendencia a inventar mundos distintos cuando se está en concepciones globalistas cerradas es muy grande. Por lo tanto, la tendencia a la polarización resultaba igualmente grande.

El efecto más importante que se deriva de esta estructuración de la sociedad es que, si bien se trata de una sociedad políticamente “viable” o “gobernable” porque el sistema político partidista era representativo, subsiste una crisis latente, porque si en algún momento se destruye el consenso de negociación dentro de la clase política dirigente, la sociedad entera queda inerte.

El segundo problema es que no existía una institucionalidad que garantizara gobiernos democráticos mayoritarios estables. El drama Presidente versus Congreso era permanente. Teníamos un sistema presidencialista en el cual desde el Ejecutivo se podían promover los grandes proyectos revolucionarios. Y cuando decíamos proyectos revolucionarios no aludimos sólo a la izquierda sino a todos los movimientos políticos, porque en la última elección presidencial antes de la crisis, en 1970, se presentaron tres proyectos revolucionarios, uno de los cuales, era el programa de la “Nueva República” (nótese el carácter revolucionario del nombre) del candidato de derecha.

Pero, el sistema político institucional no garantizaba gobiernos mayoritarios para proyectos de tanta envergadura. Por lo tanto, había una gran posibilidad de inestabilidad política dentro del

régimen mismo. No teníamos una institucionalidad que obligara a coaliciones. Podían haber algunas, pero solo respondían a razones electorales coyunturales, porque no había un sistema institucional que forzara a coaliciones mayoritarias. Por lo tanto, el drama es que durante treinta o cuarenta años dirigieron el país gobiernos minoritarios. Y la Unidad Popular no fue una excepción a esta regla.

Un tercer problema radica en que había una cultura política con elementos contradictorios. Por una parte, se favorecía la negociación y la transacción parlamentaria. Al respecto, una de las críticas que hacían los ortodoxos de otros continentes era el “escándalo” que significaba las relaciones amistosas entre parlamentarios de bandos políticos antagónicos. La verdad es que una de las tendencias de la cultura política era la negociación y esto por una razón muy simple: como nadie era mayoría, había que estar permanentemente negociando, concertándose y llegando a acuerdos.

Por otra parte, la cultura política presentaba una clara tendencia a los proyectos globales y excluyentes, es decir, una extrema ideologización. Había, por ejemplo, un movimiento social sindical y un movimiento político partidario, que combinaban en forma notable el instrumentalismo más exacerbado con el total ideologismo. La demanda puntual y la búsqueda del socialismo eran las dos reivindicaciones del movimiento sindical. Y ambas exigencias iban juntas.

Cuando señalamos que hay proyectos excluyentes e ideologismos, lo que estamos diciendo es que todos los actores, incluidas las Fuerzas Armadas, son potencialmente revolucionarios. Todos tienen la idea latente o manifiesta de un proyecto global, que pasa por tomar el poder del Estado y realizar desde ahí las grandes transformaciones de la sociedad y hacer a todo el mundo feliz. Esto se da en la derecha, en el centro y en la izquierda. Y esta visión revolucionaria es potencialmente antidemocrática, porque al final, entre la negociación y “mi” verdad, se puede optar por esta última y mantenerla a cualquier precio.

Este ideologismo hizo que la tendencia a la polarización fuera muy grande y que contrarrestara la tendencia a la negociación,

porque entre proyectos ideológicos globales no se negocia. Es por esta razón que puede afirmarse que teníamos una cultura política contradictoria.

Otro elemento contradictorio consistía en que, por una parte, el régimen político democrático era un régimen legítimo, es decir, la gente creía en él y no postulaba otro. Y los que postulaban otro eran minorías, que ante un acto electoral debían plegarse a esta legitimidad masiva. Por otra parte, esta era una legitimidad mucho más instrumental que valórica; es decir, estaba en gran parte basada en el cálculo de los distintos actores respecto a la capacidad de la competencia para satisfacer sus intereses. En cualquier caso, incluso una legitimidad de este tipo es mejor a no tener ninguna. Sin embargo, una legitimidad puramente instrumental, que no esté asentada en una valoración de la democracia como fin sino sólo como medio para satisfacer otros intereses, tiene una debilidad. Y esta debilidad consiste en que en determinados momentos, en momentos de crisis, puede despertarse la tentación en diversos sectores de adoptar otros medios para obtener sus propósitos.

Tales eran pues, los elementos positivos y los elementos críticos que tenía la democracia chilena. Estos últimos son factores potenciales de crisis políticas más profundas.

LA DEMOCRACIA EN 1970 Y 1973

La gran interrogante es cómo se presentaba la situación de estos elementos en 1970. Pienso que en 1970 no existía una crisis de legitimidad del régimen democrático. Había muchos aspectos en crisis. Por ejemplo, había una crisis de relación entre el modelo de desarrollo y la democratización social. Algunos afirmaban que el modelo de desarrollo estaba impidiendo que hubiera acumulación, y otros mantenían que el modelo de desarrollo estaba impidiendo que hubiera democratización social. También estaba en crisis de legitimidad el modelo de la vía capitalista, la vía de industrialización por sustitución de importaciones con participa-

ción del Estado, etc. Ese modelo estaba en crisis y todos querían cambiarlo, en uno u otro sentido, como lo prueba la campaña presidencial de 1970. También estaba de algún modo en crisis la conducción política de los partidos que habían estado en el gobierno hasta ese momento. En ese sentido, la izquierda aparecía con plena legitimidad para tener una oportunidad que todos los otros sectores políticos habían tenido.

Pero lo que no está en crisis es el régimen democrático en cuanto tal. Todo el mundo estaba por los cambios, aunque en último término todo el mundo, se haya dicho lo que se haya dicho al respecto en el Congreso de Chillán del Partido Socialista en 1967, o en cualquier otro lugar, va a las elecciones, porque la gente cree en el sistema político como el lugar donde se resuelven los conflictos políticos.

No es esto lo que ocurre en 1973. La interrogante que debemos solucionar es cómo pasamos de una crisis parcial de la sociedad —porque el régimen democrático no estaba en crisis de legitimidad— a la crisis total. En otras palabras, cómo podemos explicar la crisis de legitimidad *del* sistema, es decir, que la gente, y aquí incluimos a todos los actores más significativos del proceso político, deje de creer en el régimen democrático.

A nuestro juicio, lo que ocurre entre 1970 y 1973 es que todos los actores se comportan en tal forma, que tienden a erosionar la institucionalidad y, por lo tanto, la legitimidad del sistema democrático. Veamos el comportamiento de estos diferentes actores.

La estrategia de la Unidad Popular para realizar las transformaciones que había prometido, era estrictamente legal. Sin embargo, rompía los principios de legitimidad basados en la negociación. El decreto ley 520, que permite la intervención estatal en las empresas en ciertas condiciones, y los decretos de insistencia firmados por todos los ministros, existían y eran legales; pero obviamente su aplicación rompía la tradición de negociación parlamentaria en torno a un acto de expropiación o cualquier otro hecho de importancia.

sobre esto, no cabe ninguna duda. Ellos apuntan a una opción muy temprana, que deberá desarrollarse como estrategia en el tiempo: el término o derrocamiento del gobierno de Allende.

La idea del derrocamiento del Presidente Allende existe en núcleos norteamericanos ya antes de las elecciones de septiembre de 1970 y, en sectores de derecha, al menos desde su elección a la primera magistratura en septiembre de 1970. Otra cosa es que no haya sido mayoritaria en el bloque opositor. Y no es mayoritaria al interior de la oposición, sobre todo, por la fuerza de la legitimidad del régimen democrático. Existe, sin embargo, una estrategia de derrocamiento desde el primer momento que proviene de la derecha, que aprovechará posteriormente todo tipo de tácticas. Hubo tácticas legales o constitucionales, como es el intento de obtener la mayoría para derrocar constitucionalmente al Presidente, aunque lo cierto es que ellas se apartaban de la tradición política chilena, y, por lo tanto, contribuyeron a agravar la crisis de legitimidad institucional preparando su desborde y destrucción. Pero también hay otras que no son abiertamente ilegales, como fueron todas las estrategias de boicot económico, o los atentados que se realizaron especialmente en 1973, u otros hechos, como la denuncia del fraude electoral en las elecciones parlamentarias de marzo de 1973. Todo el mundo sabe que no hubo tal fraude, pero se afirmó su existencia, con el fin de socavar la legitimidad del sistema electoral como mecanismo arbitral.

Si de parte del gobierno se usaron procedimientos para cumplir a toda costa con el programa, de parte de la oposición se usaron todos los procedimientos para erosionar y terminar con el régimen de la Unidad Popular.

Los demócratacristianos no dejan de tener una alta responsabilidad en la crisis de legitimidad del sistema democrático. Ellos ponen en juego una estrategia de neutralización de los dos bandos, basada solamente en un cálculo electoral, estrategia que podría definirse como asegurar inicialmente la continuidad del régimen para aprovechar el desgaste del gobierno de modo de asegurar su reemplazo. Más adelante, en el clima de polarización,

Por lo tanto, la estrategia elegida por la Unidad Popular tiene el efecto de erosionar la legitimidad del sistema, que estaba basada en la idea de la transacción y de la negociación. En este sentido, la Unidad Popular fue continuadora de todos los proyectos políticos significativos que habían existido en Chile: proponerse y prometer cambios sociales sin poseer una estrategia de construcción de mayorías para realizarlos, que es el fundamento de todo proceso revolucionario. Pero en este caso, además, buscó llevar efectivamente a cabo tales cambios.

También habría sido imposible para la derecha llevar a cabo el programa de la "Nueva República" en un régimen democrático, y por eso tuvo que esperar el advenimiento del régimen militar, para ponerlo en marcha bajo la conducción de sus mismos elaboradores. Recuérdese, por otra parte, que el programa de Tomic (que logró el 28% de la votación popular en septiembre de 1970) era, en sus propios términos, realizar la revolución pendiente y terminar con "el capitalismo y el neocapitalismo". Todos los actores, sin excepción, proponían proyectos revolucionarios sin tener una estrategia viable de construcción de mayorías.

En el caso particular de la Unidad Popular, esta coalición se plantea un programa de una envergadura enorme, con el mismo déficit. Porque, en este caso, la estrategia significaba un acuerdo con la Democracia Cristiana. Se podrá decir que este acuerdo era imposible, que la Democracia Cristiana no quería hacerlo, en fin, pueden darse muchas razones. Lo esencial es que, cualesquiera sean las razones, no hubo una estrategia para construir una mayoría. Por tal razón, el programa de la Unidad Popular generará un deterioro de la institucionalidad y de la legitimidad del sistema anterior.

Por parte de la derecha, hubo al menos dos intentos claves —uno por la vía insurreccional y, el otro, por la vía de un "resquejo legal"— para romper la tradición política del país. El primero es la conspiración que termina con el asesinato del general René Schneider; el otro, la propuesta de Jorge Alessandri para ser electo en el Congreso Pleno, renunciar y llamar de inmediato a nuevas elecciones. Tales intentos, aunque no se hayan llevado enteramente a cabo o que hayan fracasado, existieron y,

la Democracia Cristiana no tiene alternativa frente a la estrategia de derrocamiento, y es arrastrada a ella. De hecho, la estrategia insurreccional de la derecha no se hace en nombre de los intereses y proyectos reales que ésta defendía, sino que se acude al concepto proporcionado por la Democracia Cristiana: defender "la democracia y la libertad".

No hay ningún actor, con excepción, en ciertos momentos, de la Iglesia católica, que apueste al sistema, que apueste al país, que apueste a la mantención del régimen como tal. Las estrategias son corporativistas o clasistas; se identifica el proyecto propio con los intereses nacionales. Si había ideología revolucionaria y obsesión de cumplimiento de su programa en la izquierda, con potencialidades no democráticas, hubo un comportamiento revolucionario insurreccional no democrático en la derecha desde el inicio del gobierno popular, y una subsumisión objetiva de la Democracia Cristiana en el diseño derechista. Todos apuestan a su propio proyecto. Y esto es lo que va generando un enorme deterioro de la legitimación del régimen.

Esta crisis en que cada uno apuesta a su propio proyecto y no en el país, tiene expresiones institucionales. Llega un momento en que nadie cree en las reglas del juego. Como tampoco nadie cree en que se esté luchando por defender la democracia cuando la Cámara de Diputados se pronuncia sobre la legitimidad del gobierno. Ese acuerdo es un llamado al golpe militar, aunque no todos los que lo suscribieron tuvieran esa intencionalidad y aunque algunos de ellos explícitamente estuvieran en contra de una salida de fuerza. Y un llamado al golpe en ese momento no era estar por la defensa de la democracia.

Otra expresión institucional de esta crisis, para referirnos sólo a dos, es lo ocurrido con el principal conflicto ideológico-político de la época. A fin de cuentas, éste era el problema de la propiedad de los medios de producción, es decir, la formación del área de propiedad social, a través de diversas formas de estatización. La aprobación del proyecto Hamilton-Fuentealba, que implicaba una reforma constitucional, consistía en obligar a la Unidad Popular a hacer las expropiaciones a través de una ley.

La discusión en torno a los vetos presidenciales llevó a un problema de interpretación muy complejo respecto a la facultad del Presidente para promulgar parte o el total de ese proyecto de ley. Normalmente, este tipo de conflicto debía resolverlo el Tribunal Constitucional, el que en esta ocasión se declaró incompetente. Con ello el conflicto insitucional básico de la época queda sin resolución legítima o consensual.³

Todo ello configura lo que se podría llamar una crisis global del régimen democrático, que no había existido el año 1970. La crisis económica es, en este caso, estrictamente secundaria. La situación es todo lo contrario de lo que ocurrió en los años 1929-31, en que hubo un caso típico de crisis política provocada por una crisis económica. En este caso, en cambio, la crisis económica es estrictamente una derivación de la crisis política, que, por supuesto, luego repercutirá sobre la crisis política, agravándola y polarizándola aún más. Pero la crisis económica es el resultado del comportamiento de todos los actores, no solamente del gobierno. Si no, no se explica que el 12 de septiembre de 1973 los supermercados estuvieran llenos. Esto significa que había hoicot económico y acaparamiento.

Hasta aquí hemos indicado que hay una crisis del sistema político, producto del comportamiento de todos los actores y no de una conspiración. O, si se quiere, producto de muchas conspiraciones. Lo cierto es que esto no explica el golpe, porque ante una crisis como ésta puede haber diversos tipos de soluciones. El 11 de septiembre de 1973 se dio una solución, y lo que hay que hacer entonces es explicar por qué se adoptó esta salida y no otra.

DE LA CRISIS AL GOLPE MILITAR

Y esto nos lleva necesariamente a plantearnos lo siguiente: en una crisis de legitimidad global, en que nadie tiene el monopolio de la legitimidad ni nadie es legitimado por el otro, manda el que tiene la fuerza. No porque tenga la legitimidad o porque se lo

hayamos pedido, o porque la gente crea en él, sino porque tiene la fuerza. Estamos partiendo de la base que existe una crisis de legitimidad y si hay una crisis de legitimidad es que nadie cree en el otro y menos en las reglas del juego.

Tampoco la gente creía, como afirman algunos, que las Fuerzas Armadas fueran la reserva moral o baluarte de la nacionalidad. Eso es simplemente ideológico. Ninguna institución o sector es por sí mismo la única reserva moral o el baluarte último de la nacionalidad. Pero lo que ocurre es que los militares como organización son los únicos que tienen la fuerza física e instrumental para intervenir en ese momento. Quien tiene la concentración de fuerza y de poder cuando hay crisis de legitimidad, interviene por definición. Desde luego, esta intervención no es ni legal, ni constitucional, ni legítima, porque no hay legitimidad consensual en ese momento. En esto no hay que equivocarse. En una situación como ésta, las Fuerzas Armadas intervienen porque tienen la fuerza para hacerlo.

Surge entonces la pregunta de cuál es el carácter y la naturaleza de las Fuerzas Armadas que pueden realizar esta intervención. Para contestar esta interrogante, debemos examinar cómo y de qué manera se insertaban las Fuerzas Armadas en la sociedad y en la política nacional. Y nos encontramos que el tipo de inserción decidido por la elite dirigente a través de acuerdos político-institucionales era un tipo de relación cívico-militar muy particular y que no existió en otros países de América Latina: *el modelo de enclaustramiento*.

El modelo de enclaustramiento significa que las Fuerzas Armadas son confinadas a las tareas que les son definidas como propias, porque la sociedad tiene sus propios mecanismos legítimos de resolución de conflictos, sin necesidad de recurrir al poder armado. Para eso tienen que elaborar, como todo grupo humano, una ideología, es decir, una manera de representar lo que se está haciendo. Y si un grupo o sector determinado está simplemente dedicado a la mantención de una institución, porque no hay guerra, no puede justificar una ideología basada puramente en la defensa del territorio y la soberanía. En conse-

cuencia, la ideología que se desarrolla en las Fuerzas Armadas, y las ideologías son siempre mezcla de verdades y de autojustificaciones, es la ideología profesionalizante y constitucionalista, porque ésta es la que mejor da cuenta de su realidad y no porque los uniformados sean "por esencia" una u otra cosa.

Pero aquí hay algo que es muy importante tener en cuenta: estas Fuerzas Armadas enclaustradas, aisladas por la clase política, son Fuerzas Armadas que se caracterizan por una constante: su vinculación, a través de la participación de sus oficiales en cursos e institutos, consagrados por tratados bilaterales o multilaterales, al sistema de defensa hemisférica, hegemonizado por los Estados Unidos. Ahí se fue gestando la ideología de seguridad nacional, propia de la Guerra Fría, de la división del mundo en bloques y de la incorporación de América Latina en el bloque dirigido por los Estados Unidos.⁴

Este sistema impuso la enseñanza de una cuestión muy importante, que a la vez resuelve la crisis de identidad que sufren las Fuerzas Armadas en la segunda mitad de este siglo, producida por el término de la necesidad de asegurar la defensa nacional y la constitución de Estados nacionales. Lo que se les inculca es que ellas son las garantes del mundo libre y occidental frente a posibles agresiones, que no van a venir directa o militarmente de la Unión Soviética, sino que a través de fuerzas subversivas que surgen en el interior de cada país, como lo habría probado, para esta visión, la Revolución Cubana.

Por lo tanto, las Fuerzas Armadas internalizan la idea que ellas son la reserva moral de la nación y la mejor garantía de la unidad nacional.

En países escindidos y desgarrados por confrontaciones internas sin marco institucional consensual, los militares podían querer ver en esta doctrina un reflejo inmediato de la realidad. Pero en un país como Chile, en que la clase política resuelve bien sus conflictos y donde, además, derecha, centro e izquierda, disputan, pero negocian como hemos dicho, las Fuerzas Armadas no constituyen, más que otros sectores o instituciones, reserva moral especial ninguna.

Este concepto permanece en nuestro país como una idea la-

tente para ser aplicada en momentos de crisis. Queda como reserva ideológica para cuando haya que intervenir. Pero la intervención dependerá de lo que pase en la sociedad.

En 1970, cuando se le plantea a las Fuerzas Armadas su posible intervención en el problema político, por parte de algunos impacientes como se les calificó en aquella época, contestan que no tienen nada que hacer. Existe una Constitución, y ha habido una elección legítima y, por lo tanto, la situación pertenece a la clase política.

Otra es la situación que se plantea en 1972, cuando a propósito del paro de octubre, se pide a las Fuerzas Armadas que ingresen al gobierno. Surge entonces un primer esbozo de un proyecto propio, en el cual aparece el concepto de garantes de la constitucionalidad, lo que significa en ese momento defender al gobierno legítimo. Con todo, en ese momento no existe una crisis de legitimidad global del gobierno ni de los distintos poderes del Estado.

En 1973, en cambio, a las Fuerzas Armadas se les plantean dos proyectos. El primero de ellos les señala el cumplimiento de su deber constitucional; es decir, las Fuerzas Armadas serán las que repriman la insurrección desatada por los sectores más duros de la oposición al gobierno, respaldando y subordinadas a éste. El segundo proyecto les impulsa a tomarse el poder para resolver autónomamente la crisis. Esas son las dos opciones propuestas.

Es obvio que algo ha sucedido al interior de las Fuerzas Armadas entre octubre de 1972 y septiembre de 1973. Se ha dejado de lado un proyecto institucional de apoyo a la Constitución y a un gobierno constitucional en problemas, para adoptar el segundo proyecto, aquél que les permite tomarse el poder y hacerse cargo de la nación.

Señalar a la doctrina de seguridad nacional como causa de este cambio es referirse solamente a un fundamento ideológico. Pero lo que gatilla realmente y activa el proyecto subversivo, no puede definirse sino como una conspiración en el seno de la Fuerzas Armadas.

Algunos pueden decir francamente que están de acuerdo con que hubiese habido una conspiración y que ésta era necesaria, e incluso otros la podrán justificar expresando que era la única salida que quedaba al conflicto. Lo que no se puede decir es que no existió una conspiración, o sea, como dice el diccionario, "la acción de conspirar, unirse algunos contra su superior o soberano, o contra un particular, para hacerle daño".

El problema se torna complicado para las Fuerzas Armadas porque, o quien dirige el golpe militar acepta participar en él a última hora, con lo cual lo que se narra en el libro *El Día Decisivo* sería falso, o quien dirige el golpe participa en la conspiración, con lo cual le habría tenido que mentir durante largo tiempo al poder constitucional legítimo que es el Presidente. En todo caso, en algún momento se tendría que haber mentido al Presidente para ocultar ya fuera el desarrollo, ya fuera la ejecución del golpe. Este es el verdadero dilema, que sólo se explica aceptando que quienes dirigen el golpe tienen que abusar de la confianza del Presidente democráticamente elegido, fingir que le siguen siendo leales y, al mismo tiempo, conspirar en su contra.

No estamos haciendo imputaciones morales, sino un análisis lo más objetivo posible. Se trata de una figura muy clara: quienes organizan el golpe detentan cargos de la exclusiva confianza del Presidente y gozan realmente de dicha confianza, la que aprovechan para derrocarlo. No se trata de una simple deslealtad. Hay muchos opositores al gobierno de Allende y muchos que estuvieron a favor del golpe militar, pero que nunca fueron investidos por el Presidente de ningún cargo, ni fueron depositarios de su confianza. Designados por este último, en cambio, los organizadores del golpe se concertan en contra de quien los designara y quien les había entregado lealmente su confianza. Se trata de una auténtica tragedia contemporánea, que marca a fuego nuestra historia. Y, como bien lo recuerda el poeta Raúl Zurita, porque a veces los poetas nos dicen más verdades que los analistas y que los actores políticos, en toda tragedia hay siempre una traición en su origen. Así también lo muestran las grandes obras literarias

sobre el drama y la condición humanas, como el teatro griego o el shakesperiano, por ejemplo.

El golpe militar tiene aquí su origen. Este hecho explica la distancia que media entre la crisis de la democracia, con su gestación y culminación ya descritas, y el golpe mismo.

DEL GOLPE AL PROYECTO CONTRARREVOLUCIONARIO

Una última observación sobre el paso del golpe militar al Estado de golpe, es decir, al régimen militar propiamente tal. Cualquiera hubiese sido la ideología de quienes dieron el golpe, había dos tareas inmediatas que tenían que resolver.

Primero, tenían que estabilizar la economía. Obviamente no lo iban a hacer con criterio socialista, porque para eso habrían apoyado al gobierno de Allende. Era evidente que la vía elegida sería la recomposición del sistema capitalista.

La segunda tarea consistía en contener, reprimir y detener a la gente que había apoyado al gobierno de la Unidad Popular. En otras palabras, la represión sistemática y, por lo tanto, la DINA o quien cumpla sus funciones, son intrínsecas, esenciales al golpe y régimen militar, y no casualidades, excesos o errores. A su vez, un organismo centralizado de inteligencia y represión eran requerimientos de un poder personalizado en el interior de las Fuerzas Armadas, sobre todo si pensamos que, en un golpe de tipo conspirativo, hay visiones y proyectos distintos sobre lo que se quiere hacer. Si el golpe necesitaba al comandante en jefe para efectuarse, cuando éste pasa a ser Jefe de Estado, su legitimidad "política" puede ser puesta en duda por parte de algunos oficiales que tengan concepciones políticas distintas. Es decir, los organismos de inteligencia y represivos en estos casos se usan no sólo contra la sociedad y contra los opositores o "enemigos", sino en el interior de las propias instituciones del nuevo régimen, para controlar a los "amigos".

A partir de estas tareas se hacen presentes, no la globalidad de un proyecto que debe durar diecisiete años, pero sí los

elementos de éste: el régimen tendrá que ser autoritario y tendrá que ser de refundación capitalista, para que deshaga la forma de vinculación entre economía y política que existía hasta entonces.

Surge ahora una segunda conspiración, que es una conspiración "desde dentro". Una vez que se tiene el poder, habrá que conspirar para hacer que un determinado proyecto domine sobre los otros. Y en esta segunda conspiración no van a estar solamente los sectores militares, sino que va a haber sectores civiles involucrados, y cada uno de ellos con un proyecto diferente. Porque es evidente que lo que querían algunos que dirigían la economía en 1973, no era exactamente lo mismo que se va a imponer cuando un grupo asuma el control total de la política económica a partir de abril de 1975, por dar un ejemplo.

Y, cuando no hay un régimen democrático, los conflictos entre diversas visiones pasan a ser necesariamente conspiraciones para imponer uno u otro proyecto, acuerdos de unos a espaldas de otros. Esto es obvio, no puede ser de otra manera.

Es entonces cuando se produce una segunda traición, que es la traición del núcleo civil y militar que va a dirigir el proyecto político y económico del régimen, al resto de la gente que apoyó el golpe. A esa gente que apoyó el golpe sin querer necesariamente un largo régimen ni menos el proyecto que ahora se les imponía.

CONCLUSIÓN

En síntesis, no podemos analizar el 11 de septiembre de 1973 sin hacer referencias complejas a estos tres aspectos: a) crisis de la democracia con responsabilidades compartidas, aun cuando esto no explica el golpe, b) golpe militar que supone una conspiración al interior de las Fuerzas Armadas; y, c) proyecto contrarrevolucionario o revolucionario, como se le quiera llamar, que supone una conspiración al interior del núcleo que ha obtenido el poder.

A nuestro juicio, las enormes dificultades de ciertos sectores para no seguir repitiendo justificaciones de hace veinte años y para tratar de analizar y comprender lo que sucedió en aquella época, se explican porque cuesta enormemente hacerse cargo que formamos parte de una época que nació fundada en la traición.

CAPÍTULO 4

LA OPOSICIÓN POLÍTICA AL RÉGIMEN MILITAR¹

Este capítulo analiza la evolución de la oposición chilena al régimen militar y su papel en la transición y consolidación democráticas. Concebiremos esta evolución como un proceso de aprendizaje respecto del tipo de lucha necesario para terminar con la dictadura. Primero, nos referiremos a algunos de los rasgos particulares que han caracterizado a la oposición en Chile. Posteriormente, haremos la descripción de este proceso de aprendizaje describiendo las diferentes fases por las que pasó la oposición, culminando con la coyuntura plebiscitaria de 1988 y sus proyecciones para la transición hacia la democracia.

Las transiciones políticas de las que hablamos en este libro consisten en cambios de regímenes autoritarios, dictatoriales o militares, como quiera llamárseles, a regímenes democráticos. Sus aspectos conceptuales han sido desarrollados en el primer capítulo.

Se trata sólo de cambio del régimen político, que no implica necesariamente transformaciones globales de la sociedad. Las transiciones, así, se distancian del modelo revolucionario o insurreccional en cuanto no hay derrota militar ni derrumbe de los titulares del poder, sino decisión, normalmente forzada, de éstos de retirarse. Ello implica que, junto a procesos de descomposición interna o de movilizaciones opositoras en contra del régimen, las transiciones suponen negociaciones, implícitas o explícitas, entre los titulares del poder (en el caso que nos interesa, las Fuerzas Armadas) y la oposición, y un campo regulado de enfrentamiento entre régimen y oposición que resuelva el conflicto entre ambos (plebiscitos, elecciones).

Desde la perspectiva de las transiciones, la tarea de la oposi-

ción es generar el mejor espacio de enfrentamiento institucional con el régimen. Si no lo logra, este espacio será impuesto por el régimen, sea para evitar una transición, sea para acotarla en los términos que más convenga a la futura posición de los actuales titulares del poder cuando cambie el régimen. Así, para un conjunto de actores políticos enfrentados a procesos de transición inéditos en su memoria histórica, cabe hablar de un *proceso de aprendizaje*. En él necesariamente se combinan éxitos y fracasos, y la oposición va redefiniendo su papel en la transición, en la medida que va *aprendiendo* en qué consiste ésta.

LOS RASGOS ORIGINALES DE LA OPOSICIÓN CHILENA

El régimen militar

El golpe militar de septiembre de 1973, que terminó con el gobierno del Presidente Allende y con el régimen democrático, inauguró un régimen militar caracterizado, principalmente, por tres rasgos.²

En primer lugar, la titularidad del poder político combinó el liderazgo político-militar crecientemente personalizado en el general Pinochet y la autoridad de las Fuerzas Armadas en cuanto tales. Las diversas ramas se subordinan al Ejército y éste al mando de Pinochet.

En segundo lugar, se trata de un régimen que, junto al desmantelamiento de la sociedad precedente, intentó una nueva forma de articulación entre Estado y sociedad que implicaba un nuevo modelo de organización y reinserción capitalistas. Ello llevaba aparejado un modelo de organización social. Todo lo cual significa que estábamos frente a un régimen de carácter fundacional, lo que en el plano político se expresó en la Constitución impuesta por plebiscito en 1980. En ella se institucionaliza un *régimen militar* de quince años de duración (1973-1988) y un *régimen autoritario* (predominio civil pero con poder tutelar de las Fuerzas Armadas, arena política restringida con exclusión de

sectores sociales y políticos, intangibilidad de ciertas instituciones que determinan el carácter del modelo económico y de relaciones sociales) a partir de 1989, de duración indefinida.

En tercer lugar, el carácter represivo del régimen no logró impedir la existencia de espacios de expresión social, cultural y política de sectores opositores. Es decir, no hubo absorción de la sociedad por el Estado, sino represión, exclusión y control, sin que ello anulara las expresiones de las organizaciones de la sociedad civil, pero sí las restringiera, eliminando al mismo tiempo los sistemas de representación ante el Estado.

La oposición política

Por su parte, la oposición al régimen militar chileno estaba constituida por un conjunto de actores políticos y sociales que, en general, eran heredados del régimen democrático previo. Ello, aun cuando se hayan generado nuevos actores y aun cuando haya habido cambios generacionales inevitables. Este carácter *heredado* implicaba la reproducción de ciertos rasgos que tipificaron la relación entre política y sociedad bajo el régimen democrático.

Entre tales rasgos vale la pena mencionar:

a) El papel preponderante, en la constitución de los actores sociales, del Estado y del sistema partidario. Esto aseguraba la representación de aquéllos, pero les daba escasa autonomía respecto del sistema político.

b) El peso consecuente de una clase política que tiende a autonomizarse relativamente de sus bases de representación. Esto, en un sistema de competencia abierta, exacerba el problema de las identidades partidarias. Los partidos aparecen como subculturas, lo que lleva a un alto grado de *ideologismo* y, en determinadas circunstancias, a fuertes *polarizaciones* del sistema político y a rigideces en el establecimiento de alianzas.

Pero el régimen militar disloca profundamente esta relación entre política y sociedad al suprimir el campo de representación de los actores sociopolíticos, aunque no pueda eliminarlos. Esta

dislocación se produce tanto por la naturaleza institucional del régimen como por el tipo de transformaciones estructurales que su proyecto de recomposición capitalista introduce en la sociedad.

Las consecuencias principales de esta dislocación fueron:

a) La emergencia de la Iglesia católica, durante un largo tiempo, como un espacio sustitutivo de la arena política y como un actor que cumple funciones supletorias de la oposición, sin nunca poder llegar a reemplazarla.

b) La mantención de una estructura partidaria que permaneció relativamente inalterada, cuyas relaciones con la base social se hacen más dificultosas y cuya lógica es la búsqueda de espacios de expresión política

c) La mantención en el liderazgo de las organizaciones sociales de una relación con el liderazgo partidario, pero donde la lógica del primero más que la búsqueda de espacios políticos es la de expresar demandas de su base y obtener reivindicaciones.

d) La desarticulación de las dos dimensiones constitutivas de la acción política durante el período democrático: la dimensión instrumental y la dimensión expresivo-simbólica, las que tienden a identificarse ahora con actores sociales y políticos diferentes.

e) La ausencia del referente estatal como base para la organización y representación de demandas.

A los rasgos tradicionales de los actores políticos que hemos mencionado, hay que agregar la situación de extrema polarización y división políticas al derrumbarse el régimen democrático, las transformaciones estructurales e institucionales bajo la dictadura militar, y el carácter inédito de la experiencia dictatorial y de la lucha contra ella. Todo esto hizo que la oposición política se enfrentara a un triple desafío que constituyó su problemática específica en este período.

En primer lugar, el restablecimiento de las relaciones de los actores político-partidarios con las organizaciones y la base de la sociedad civil, al mismo tiempo que la reconstitución de los propios actores partidarios.

En segundo lugar, la concertación entre los actores partidarios para constituir el *sujeto político* oposición.

En tercer lugar, la lucha contra la dictadura, tanto en cuanto gobierno cuyas políticas hay que enfrentar, como en cuanto régimen con el que hay que terminar.

Tratándose, como hemos dicho, de un régimen de naturaleza totalmente nueva para la memoria histórica de los actores políticos chilenos, así como de procesos de transición absolutamente originales en nuestro continente, este triple desafío fue enfrentado por la oposición de diversas maneras. Ya sea extrapolando a la lucha antidictatorial la experiencia del período democrático, ya sea recurriendo ideológicamente a modelos que se han dado en otros contextos históricos y que no correspondían al tipo de transición posible.

Todo ello refuerza nuestra hipótesis básica consistente en entender la acción y evolución de la oposición política chilena como un *proceso de aprendizaje* de una clase política cuya formación, práctica y memoria histórica la capacitaban para gobernar u oponerse a gobiernos democráticos exitosamente, pero no enfrentar dictaduras.

Las primeras fases

En los primeros años de régimen militar no puede hablarse estrictamente de oposición, sino, por un lado, de *resistencia*³, por parte del sector derrotado por el golpe, esto es, los partidos y sectores sociales que apoyaban al gobierno de la Unidad Popular. Éstos buscan asegurar la sobrevivencia de sus militantes y dirigentes, muchos de los cuales fueron asesinados, presos, exiliados, etc., y mantener lo que fuera posible de sus aparatos organizacionales.

Por otro lado, se constituye un espacio *semi-opositor*⁴ a través de la Iglesia católica. La función oficial de ésta es la defensa de los perseguidos por la represión y la acumulación y difusión de información al respecto. Pero cumple también la

función de ser el espacio donde material y culturalmente se encuentran los restos de los actores políticos y sociales en busca de reconstitución. En este período, la Iglesia católica aparece como el único actor frente al poder estatal-militar. Pero la naturaleza propia de este actor le impide asumir a cabalidad el rol de *oposición* propiamente tal.

En tercer lugar, se produce una evolución de la Democracia Cristiana, que salvo excepciones había aprobado tácita o explícitamente el golpe militar, hacia el campo crítico al régimen militar, en lo que puede calificarse de un proceso típico de *disidencia*.

En cuarto lugar, hay un intento de lucha armada contra el régimen por parte del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR).⁵ Este intento adquiere, dada su precariedad, la forma de *resistencia armada*, la que es fuertemente reprimida y no alcanza mayor significación en el conjunto del campo opositor ni afecta mayormente la estabilidad del régimen.

La temática principal de este período, tanto en el país como en el exilio, y en lo que se refiere al campo opositor, tiene que ver principalmente con el debate en torno a qué es lo que ocurrió, es decir, la naturaleza del proceso 1970-1973 y las causas de la derrota, y también a la caracterización del tipo de dictadura que se establece. Este doble debate tiene aún un carácter marcadamente autojustificatorio, con elementos de autocrítica provenientes de sectores intelectuales. Se paga aquí el precio del desconocimiento de este tipo de régimen militar al que se le tiende a calificar de "fascismo" o "neofascismo," y ante el cual, consecuentemente, se piensa que hay que oponer un "frente democrático antifascista", el que carece de cualquier asidero en la realidad.

Dos fenómenos importantes introducen algunos cambios en este campo opositor. Por un lado, el desplazamiento claro de la Democracia Cristiana a la oposición. Por otro lado, el perfilamiento del carácter fundacional del régimen militar que, desde los años 1976-1977, inicia un proceso de profundas transformaciones estructurales e institucionales en el país tendientes a recomponer el capitalismo nacional y a reinsertarlo en la economía mun-

dial. Esto último culminará en una nueva institucionalidad política a la que ya nos referiremos. Tales cambios son los siguientes.⁶

En primer lugar, la Democracia Cristiana, declarada oficialmente "en receso" por el régimen militar⁷, aparece como la expresión pública más importante de los actores políticos que se oponen al régimen. Por su lado, los partidos de izquierda actúan clandestinamente y siguen sometidos a un duro proceso represivo que ha prácticamente eliminado varias capas de dirigentes. Algunos de estos partidos desarrollan una importante actividad opositora frente a la opinión pública y organismos internacionales desde el exilio. El debate en los partidos tiende a hacerse más autocrítico respecto del pasado, con diferente evolución si se hace dentro del país o en el exilio. En forma desigual, se empieza a tomar conciencia del verdadero carácter del régimen militar, lo que se expresará principalmente en el surgimiento de la preocupación, más allá de la pura sobrevivencia organizacional, por la revinculación con el movimiento social. No hay debate propiamente estratégico y los llamados a los "Frentes Amplios", sobre todo por parte del Partido Comunista, se encuentran con el rechazo de la Democracia Cristiana y la desconfianza del Partido Socialista. Este último experimenta una profunda división en 1979, donde se mezcla parte del debate político indicado con disputa de viejos liderazgos.⁸

En segundo lugar, el grueso de la actividad opositora, complementaria a la labor de la Iglesia católica a la que nos hemos referido y en gran parte vinculada a ella, se concentra a nivel social y cultural más que político. Esto tiene su principal expresión en el surgimiento y expansión de una franja de militantes de organizaciones (políticas, culturales, sociales, intelectuales o para-académicas, partidos, iglesias, educación popular, derechos humanos, etc.), que mantienen una cierta autonomía respecto de sus organizaciones y le dan continuidad a las actividades opositoras en diversos campos sociales. Por otro lado, en los ámbitos sindicales y estudiantiles surgen nuevas formas de organización, algunas en relación a la nueva institucionalidad generada por el régimen, otras al margen de ella. En el campo estudiantil, ellas adquieren las formas de actividades reivindicativas y, sobre todo, culturales.

En el campo sindical, por un lado, se trata de reconstruir el sindicalismo de base a partir de la nueva legislación laboral. Por otro lado, se trata de restablecer alguna forma de coordinación global a través de grandes agrupaciones, las que están marcadas por el sello de las identidades políticas y por las divisiones estructurales que se han ido produciendo en la clase obrera.⁹

Por último, el sentido de estas luchas y actividades, aunque se apele a "la lucha contra la dictadura", al término de ésta y al "pronto restablecimiento de la democracia", es principalmente la resistencia a las transformaciones que el régimen impone, la defensa de viejas conquistas, y la mantención y recreación de identidades colectivas amenazadas.

El momento de institucionalización del régimen.

La Constitución impuesta por el régimen en un plebiscito en 1980 significó la culminación del proceso de institucionalización de éste.¹⁰ Ella consagraba la mantención de un régimen militar hasta 1989 y desde entonces la transformación de tal régimen en uno de tipo autoritario, de carácter civil, con arena política restringida y poder tutelar de las Fuerzas Armadas. Este paso de una dictadura militar a un régimen autoritario de carácter permanente, se intentaba hacer coincidir en 1988 con la mantención en el poder de Pinochet, a través de un plebiscito. En él, los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas propondrían un candidato para un período presidencial de ocho años, en el que empezaría a regir la Constitución definitiva. Hasta 1989 se mantendría básicamente el esquema de poder instalado con el golpe militar de 1973: dictadura personal y régimen militar, en el que Pinochet es el Jefe de Estado y la Junta de Comandantes en Jefe de la Fuerzas Armadas es el "Poder Legislativo".

En torno a la institucionalización política de 1980 se produjo una cierta repolitización en las altas esferas partidarias. Pero, ello se hacía en un momento extremadamente favorable para el régimen desde el punto de vista de sus aparentes éxitos econó-

micos, que se esfumaron luego con la crisis de 1982-1983. La Democracia Cristiana asumió el liderazgo público de la oposición en el plebiscito convocado por Pinochet para ratificar la Constitución, sin que hubiera una estrategia coherente y concertada con los partidos de izquierda respecto de cómo enfrentar el plebiscito. El triunfo del gobierno con un fraude generalizado y denunciado por la oposición, que había llevado a la Iglesia católica a deslegitimar el plebiscito sin que los actores políticos sacaran las consecuencias de ello, y la percepción de la duración indefinida del régimen, provocaron varias consecuencias en la oposición.

En la Democracia Cristiana se abrió un período de confusión, al que se sumaron la muerte de su líder máximo, Eduardo Frei Montalva, y el exilio de su presidente, Andrés Bello. Al cabo de dos años, logró resolverse el problema de su liderazgo interno en favor de aquella opción que planteaba una mayor flexibilidad en las alianzas con los sectores de izquierda. En éstos se daban varios procesos de consecuencias contradictorias para la conversión de un *espacio opositor* en un *sujeto opositor*. Así, el Partido Comunista sufría un viraje tanto en su línea estratégico-política como en su proceso de crecimiento. De una concepción gradualista y reformista que normalmente lo ubicaba "a la derecha" del Partido Socialista, pasaba a una concepción de insurrección de masas que lo acercaba más a las formas revolucionarias. Ello incluía la aceptación de la posibilidad de la lucha armada y el desarrollo de una línea vinculada a un aparato armado. Sin dejar su carácter de partido obrero, esto lo llevaba a un mayor crecimiento en sectores juveniles, estudiantiles y sobre todo poblacionales.¹¹ Por su parte, el Partido Socialista, muy fragmentado hasta entonces, inicia un doble proceso. Por un lado, una renovación ideológica que aleja a un sector de las concepciones más ortodoxas ligadas al marxismo-leninismo de la década de los sesenta y lo lleva a agruparse o vincularse con aquellos grupos provenientes de la separación de la Democracia Cristiana y del centro político en la época de la Unidad Popular (MAPU, independientes). Por otro lado, un proceso de reunificación parcial que va a culminar más adelante con la presencia de dos grandes

partidos socialistas, uno de corte más renovado, otro de corte más clásico, aunque ambos tenderán a confluir estratégicamente hacia 1988. En torno a estos dos partidos, girarán grupos menores, como el Movimiento de Acción Popular Unitaria (MAPU) que se acercará cada vez más a los partidos socialistas, y la Izquierda Cristiana que pugnarán internamente entre su integración al campo socialista y su mantención como un partido con identidad y destino propios.

En todo caso, estos procesos están marcados por ciertos rasgos que marcan su diferencia con el período que vendrá posteriormente. Así, la política sigue sin ocupar un espacio público reconocido y se mueve en un ámbito semiabierto y semiclandestino. Ello le da a los procesos partidarios un sello principalmente cupular, y de difícil relación con los actores sociales. Estos se enfrentan a las transformaciones dirigidas por el régimen y a la percepción de un nuevo ordenamiento social que dificulta y replantea sus luchas reivindicativas. Además, recién se inicia un debate estratégico incipiente, que paga el tributo de la percepción de un régimen inamovible, del excesivo ideologismo carente de referentes y experiencias teórico-prácticas para este tipo de luchas y del peso de las cuestiones abstractas sobre legitimación y deslegitimación del régimen por parte de la acción opositora. Un ejemplo de ello es el debate sobre la legitimidad o ilegitimidad de una Constitución que, pese a ser ilegítima, no por eso dejaba de imponerse y ser efectiva, lo que exigía otra manera de percibirla y enfrentarla si se quería avanzar en un proceso de democratización.

La oposición en el espacio público

En 1981-1982 el régimen militar inicia una etapa de crisis de su dimensión transformadora, debido principalmente al fracaso de su modelo económico que se expresó, entre otras cosas, en la quiebra del sistema financiero, en el recambio del equipo encargado de la conducción económica, en una fuerte deuda externa y en un generalizado endeudamiento de vastos sectores de capas

medias.¹² La expresión sociopolítica más importante de esta crisis en el interior del régimen, que muchos sectores opositores confundieron con una crisis terminal, fue el desencadenamiento de un movimiento de protestas a partir de mayo de 1983. Éste significó un renacimiento del movimiento de masas y obligó al régimen a una incipiente apertura.¹³ Tal "apertura" tenía por fin restablecer el apoyo de sectores civiles que se distanciaban y encapsular a la oposición en la institucionalidad impuesta por la Constitución del 80. Hacia mediados de 1986, con el descubrimiento de arsenales de armas y el atentado contra el general Pinochet, reivindicados por el Frente Patriótico Manuel Rodríguez, el ciclo de protestas y movilizaciones masivas parece llegar a su fin. Por su lado, el régimen logra recomponer en parte su esquema económico y enfoca todos sus esfuerzos en cumplir el itinerario previsto en la Constitución, al que ya nos hemos referido. El período que va desde el inicio de las protestas (mayo de 1983) con la irrupción de la política en el espacio público, hasta el momento en que se produce un acuerdo mayoritario de la oposición para enfrentar al régimen en el plebiscito de 1988 rechazando al candidato propuesto por las Fuerzas Armadas (febrero de 1988), marca la culminación de lo que hemos denominado *proceso de aprendizaje* de la oposición. Este proceso no puede entenderse sin la referencia a otras experiencias de transición, como la uruguayana, la argentina, la brasileña y la española, la filipina y la coreana y sin la reflexión que de esas experiencias hacen diversos sectores intelectuales, dentro y fuera de Chile, ligados a la oposición política, además de los contactos directos con algunas de esas experiencias por parte de los dirigentes políticos.

El ciclo de movilizaciones que se inicia en 1983 está directamente relacionado con la crisis interna del régimen, es decir, con el fracaso de su modelo económico y con el modo como éste afecta a los sectores medios y a las clases populares, estas últimas ya suficientemente empobrecidas y avasalladas durante los años de dictadura. Pero esta crisis no habría tenido los efectos políticos que tuvo si no se le añade el nivel de organización que habían recuperado ciertos núcleos sindicales, la sobrevivencia de

los partidos políticos y su actividad subterránea, la presencia en muchos campos de la vida social de esta franja sociopolítica de militantes o activistas a que nos hemos referido, etc. Todo ello hace posible que la crisis de la dimensión transformadora del régimen encuentre no sólo un potencial social muy vasto de descontento, sino organizaciones que puedan canalizarlo y darle formas de expresión colectiva.

Esto explica que el proceso de movilizaciones haya durado tres años, en que se sucedieron actividades de semiparalización del país, grandes concentraciones de masas, manifestaciones callejeras de diversos sectores, especialmente estudiantiles. A ello debe agregarse los triunfos electorales opositores en todas las organizaciones sociales, lo que dejaba aislados a los partidarios del régimen. Las manifestaciones populares de protesta incluían levantamiento de barricadas y enfrentamientos con la policía que, reforzada por los militares, reprimía violentamente. La forma privilegiada fue la protesta mensual en que los diversos sectores sociales y políticos asumían de diversas maneras la expresión de su oposición al régimen, bajo la idea unificadora de "Democracia Ahora".¹⁴ La convocatoria a estas protestas fue variando desde las organizaciones sindicales a las organizaciones políticas, aunque normalmente se producía una alternancia entre ellas, no exenta de tensiones como veremos.

Lo sorprendente y lo masivo de las primeras protestas motivaron en la oposición una triple percepción, al tiempo que ello coincidía con su presencia en el espacio público por primera vez. Por un lado, la visión de la inminencia del *término del régimen* si se mantenía persistentemente la continuidad de las presiones y movilizaciones. Por otro lado, la idea que era necesaria la *unidad de las organizaciones políticas* para hacerse cargo de una situación en que el régimen se derrumbaba. Finalmente, la visión que la tradicional *articulación entre la política y el movimiento social* se mantenía relativamente incólume. Nos referiremos a estos tres aspectos en lo que sigue.

El debate sobre el término del régimen

En el curso del tiempo, la percepción de la inminencia de la caída del régimen cederá paso por primera vez a un *debate estratégico*, aunque relativamente incompleto e irrealista. La idea general, que reemplaza el concepto de una verdadera estrategia o fórmula de transición, era que el proceso de movilizaciones era capaz por sí solo de crear una situación de "ingobernabilidad" o desestabilización en el régimen. Esto, a su vez, llevaría a que las Fuerzas Armadas se desprendieran en algún momento de Pinochet para negociar con los civiles su retiro del poder. Para otros, se produciría una situación de colapso con un retiro automático de las Fuerzas Armadas donde las fuerzas civiles llenarían el vacío de poder que se creaba. El concepto "Democracia Ahora" daba cuenta a la vez de esta percepción de inminencia y de la ausencia de una fórmula o estrategia propia de término del régimen. Algunos sectores más ligados al centro del espectro político, llamados por el Cardenal Fresno a "negociar" con el régimen, en agosto-septiembre de 1983, plantearon la salida de Pinochet como condición de cualquier negociación, lo que la hacía inviable. Los sectores de izquierda se negaron a cualquier eventual negociación.

Toda la oposición asumió como fórmula la triple concepción de "salida de Pinochet, Gobierno Provisional y Asamblea Constituyente", declarándose la ilegitimidad de la Constitución de 1980 y de cualquier mecanismo incluido en ella. Tras esto es evidente que prima el modelo clásico de tipo insurreccional, aun cuando sea por fórmulas pacíficas, al que ninguna transición de régimen militar a democracia se ha sometido en los tiempos modernos. Por su parte, el Partido Comunista, se encontraba con que su viraje de línea hacia formas insurreccionales coincidía con la exclusión que la Democracia Cristiana hacía de él en cualquier alianza. Además, encontraba acogida en un enorme contingente de jóvenes pobladores radicalizados, desconfiados de las instituciones y las fórmulas de concertación políticas. Todo lo cual reforzaba su línea de asumir "todas las formas de lucha" y privilegiar aquellas de contenido más violento y heroico. Esto explica la consoli-

ción de las formas militarizadas del Frente Manuel Rodríguez y de las Milicias Rodriguistas, en relación ambas con el PC, aunque más adelante se produzca un claro distanciamiento.

En todos los casos (negociación que apunta a la rendición incondicional, movilización que apunta al colapso del régimen, o rebelión de masas que apunta a su derrota militar), no hay propiamente un diseño estratégico. Este debía dar cuenta de la naturaleza del régimen, de su nivel de institucionalización, de su doble carácter de dictadura personalizada, renuente a cualquier negociación, y régimen militar que mantiene una adhesión constitucional y jerárquica a esa dictadura personalizada. El precio de todas estas deficiencias es que las movilizaciones, carentes de una estrategia de transición y de fórmulas institucionales que viabilizaran el retiro de las Fuerzas Armadas en momentos de debilidad, bunkerizaron al régimen y se desgastaron. Se produjo, así, un retraimiento de vastos sectores medios atemorizados por las formas más radicales de movilización. Ello llevó al aislamiento de los núcleos más militantes y más proclives a las formas más duras y agitativas que permitieran crear una situación de colapso.

Sin duda que en todo este periodo el régimen se transformó, se crearon espacios de acción colectiva inéditos y la sociedad civil se fortaleció. Pero también es cierto, que todo ello fue ineficaz para cumplir con la meta de terminar con la dictadura y restablecer la democracia, como fue el sentido que se le otorgó.¹⁵

La cuestión de la unidad opositora

En relación al tema de la *unidad opositora*, ésta pagó el precio de otro rasgo constitutivo de la oposición chilena al que nos hemos referido, cual es su carácter heredado y el peso de las identidades ideológico-organizacionales. Así, en el momento de irrupción en el espacio público y ante la sobrevivencia y presencia de una buena variedad de partidos políticos, la concertación no se hizo en torno a una fórmula de transición o en torno a las operaciones necesarias de realizar en conjunto, es decir, adqui-

riendo la forma de una multipartidaria. Lo que se produjo fue una agrupación en bloques ideológicos, donde la preocupación era la identidad de los incluidos o los excluidos más que la propuesta de enfrentamiento al régimen en términos precisos.

Cabe notar que en la configuración de estos bloques hay sin duda un avance desde dos puntos de vista. Por un lado, se intenta superar una fragmentación frente a un adversario que aparece monolítico. Por otro, se aprecian importantes cambios en la Democracia Cristiana, al romper su tradicional tendencia a actuar por sí sola y aceptar alianzas principalmente hacia sectores de izquierda, aunque siempre excluyendo a los comunistas. También en algunos sectores socialistas, al no poner como condición de su participación en alianzas la obligatoriedad de la unidad previa de la izquierda. Pero, al conformarse los primeros bloques ideológico-políticos de la oposición en 1983, algunos de los cuales apuntaban a una solución parcial de la fragmentación opositora y otros a resolver problemas de unidad en el interior de ciertos campos ideológicos comunes fragmentados (socialistas), se cristalizó un modo de enfrentar la cuestión de la unidad opositora. Lo anterior pese a que todos la pregñaban ilusoriamente como un dogma de cuya realización dependía la caída del régimen. Tal modo de resolver el problema de la unidad privilegiaba la identidad y afinidad ideológicas, y por lo tanto la exclusión de las visiones ideológicas discrepantes, por sobre los contenidos de término del régimen y de transición a la democracia.

Todos los esfuerzos posteriores, hasta 1988, se ubicaron en la misma línea, y los múltiples y diversos bloques (conocidos con el nombre de "referentes") que se crearon a lo largo de estos años intentaron superar el problema de las exclusiones, nunca en forma total, privilegiando las afinidades histórico-ideológicas sin referencia a problemas precisos de estrategia para poner término al régimen y recuperar la democracia. Sólo en 1988, como veremos, esta situación tenderá a cambiar favorablemente.

Vale la pena referirse a algunos de estos intentos de unificación opositora en torno a bloques ideológico-políticos.

El primero de ellos, entre agosto y diciembre de 1983, fue el que marcó la pauta de los siguientes. Ahí se conformaron la Alianza

Democrática (grupos pequeños de derecha, Democracia Cristiana y otros partidos de centro menores, y algunos partidos y grupos socialistas), Movimiento Democrático Popular (otros partidos y grupos socialistas, Partido Comunista y MIR), y Bloque Socialista (de carácter diferente, pues intentaba más la unificación del campo socialista, agrupando a sectores socialistas que estaban en la Alianza, más la Izquierda Cristiana y MAPU). Todos estos bloques coincidieron en la plataforma abstracta de "salida de Pinochet, Gobierno Provisional y Asamblea Constituyente" y en lo que llamaban "estrategia de movilización social". Pero tras ello se escondían percepciones diferentes sobre el carácter de una transición, lo que se evidenciaba en la dificultad de establecer un camino común. Los intentos parciales de unificación, como la Intransigencia Democrática (agrupación de personalidades) o el Frente Cívico (inspirado por el Partido Socialista que estaba en la Alianza Democrática), no superaron su marginalidad o simplemente abortaron con rapidez.

Al cabo de algunos años, que sin duda habían servido para dar un espacio de presencia a la clase política a través de estos bloques, la Alianza Democrática perdió su componente de izquierda, el Bloque Socialista se disolvió frente a la persistencia de tendencias centrifugas que buscaban antes que nada asegurar la identidad partidaria de ciertos grupos; y el Movimiento Democrático Popular cedió paso, en junio de 1987, a la Izquierda Unida, a la que se integraron el MAPU y la Izquierda Cristiana. Pero este último esfuerzo, que recordaba el viejo tema de la "unidad de la izquierda" y que intentaba romper con el aislamiento del Partido Comunista, se enfrentó al hecho que en esos momentos esos mismos partidos discrepaban en cuanto a la definición en torno al enfrentamiento institucional al régimen (en relación al plebiscito de 1988). Al plegarse varios de sus partidos a la definición acordada por el resto de la oposición, la Izquierda Unida quedó como un eventual proyecto a futuro, pero sin contenido programático o estratégico en el corto y mediano plazo.

En 1985, se produce otro intento de reagrupación opositora, esta vez por una iniciativa de la Iglesia católica, en lo que se

llamó el "Acuerdo Nacional para una Transición a la Democracia Plena".¹⁶ La importancia de este Acuerdo, que incorporaba a importantes partidos de derecha que apoyaban al régimen y al conjunto de la oposición pero mantenía la exclusión de los comunistas, fue la amplitud política del espectro incorporado. Asimismo, la referencia, aunque incompleta, a ciertos mecanismos propios de una real transición a la democracia (como el de un plebiscito para reformar la Constitución), acercaba a parte de la oposición hacia la definición de una estrategia política más definida en tal sentido. Pero, tanto la exclusión de los comunistas, como la precariedad de la adhesión de la derecha y la discrepancia en torno al tipo de operación a llevar cabo para desencadenar una transición, dejaron a este Acuerdo más como una referencia simbólica que como un efectivo pacto político. De hecho, los intentos por profundizarlo o perfeccionarlo, llevaron a los sectores más proclives al régimen a reagruparse y a marginarse del Acuerdo, aunque éste se haya ampliado hacia nuevos grupos de izquierda.¹⁷

Finalmente, hay que recordar que en 1986, ante la necesidad de retomar las movilizaciones sociales que habían ido perdiendo fuerza e impacto, la incapacidad de acuerdo propiamente político entre los partidos y la necesidad de restablecer una relación entre lo político y lo social, problema al que nos referiremos luego, se buscó un nuevo mecanismo de concertación de la oposición. Esta vez, a través de las organizaciones sociales, que incluían a los comunistas y que se llamó la Asamblea de la Civilidad. Esta mostró una gran capacidad movilizadora al organizar no sólo concentraciones multitudinarias y abarcar al conjunto del país, sino también al promover una paralización nacional de actividades en julio de 1986, que fue duramente reprimida. Sin embargo, la originalidad de superar las discrepancias políticas a través de las organizaciones sociales, donde se volvía a encontrar todo el espectro opositor sin exclusiones, no pudo evitar dos deficiencias fundamentales. Una, el predominio de las organizaciones de capas medias que dejaba a los sectores populares y de izquierda en posición relativamente subordinada. La segunda, la ausencia de un diseño propiamente político estratégico que canalizara la

movilización social. Esto último intentó resolverse erróneamente a través de la fórmula de agregación de demandas sociales de los diversos sectores que componían la Asamblea.¹⁸ Pero tal agregación no era capaz de otorgar el "plus" que la política propiamente tal da a la acción colectiva. Así, cuando las discrepancias políticas reaparecieron con ocasión de los arsenales descubiertos en 1986 y el atentado contra el general Pinochet, la Asamblea perdió su unidad y su capacidad de convocatoria.

Oposición política y oposición social

En lo que respecta a la *articulación entre la oposición política y social*, la percepción original de los actores políticos era que se mantenía la vinculación clásica entre organizaciones y actores sociales de nivel nacional y partidos políticos. Así, se suponía que lo que ocurría en el plano estrictamente político tenía su inmediato reflejo en los actores sociales y que, por lo tanto, el acuerdo de tipo cúpular aseguraba la movilización y acción de masas.

Pero hemos señalado que el régimen militar había dislocado esta clásica relación, al menos en tres aspectos.

Por un lado, las transformaciones estructurales e institucionales introducidas por el régimen militar habían debilitado los espacios materiales y culturales de constitución de actores sociales, especialmente de sus bases clasistas, generando una profunda fragmentación y atomización en ellos.¹⁹

Por otro lado, la subsistencia clandestina o semiclandestina de los partidos políticos y la emergencia de la clase política intermedia de activistas y militantes sociopolíticos a la que nos hemos referido, agudizaban esta crisis de representación.

Finalmente, la ausencia de un referente estatal y la necesidad de resolver problemas acuciantes de sobrevivencia material y de identidades colectivas amenazadas, daban a la movilización de los sectores sociales un sentido muy heterogéneo y, en su conjunto, distinto al otorgado por la lógica político-partidaria.

Todo ello se hizo evidente cuando, al iniciarse el ciclo de las

protestas y grandes movilizaciones, los actores políticos tuvieron que enfrentar como primer problema el de su constitución y organización como tales después de tantos años de política clandestina o semiclandestina. Ya nos hemos referido al proceso inicial, inevitable en una oposición de las características mencionadas para el caso chileno, de creación de bloques políticos. Evidentemente este "momento partidario" produjo un desencuentro con una masa movilizada por una lógica distinta, de reconstitución de sus identidades y satisfacción de demandas, pero que seguía dependiendo casi totalmente del liderazgo político-partidario. Todo el período posterior, que va a acusar un desgaste de la movilización de masas, aunque también la radicalización de la franja sociopolítica de activistas y militantes, es un intento de producir una rearticulación. Pero ésta al no poder canalizarse en torno a una fórmula estratégico-política en relación al término del régimen, traslada las fragmentaciones partidarias o las configuraciones de bloques a las mismas organizaciones sociales. Se subordinan, así, las luchas sectoriales, organizativas o reivindicativas a una meta política máxima para la que se carece de estrategia o pasos intermedios. Todo ello debilita la acción colectiva que las organizaciones, carentes de verdadera autonomía, puedan emprender.

Hubo numerosos esfuerzos de rearticulación sociopolítica.

Por un lado, en el plano de la clase obrera propiamente tal, desde antes de 1980 se había venido haciendo intentos de reorganización a nivel nacional, más allá del sindicalismo de base. Éste tenía que reorganizarse de acuerdo a la institucionalidad restringida creada por la legislación laboral impuesta por el gobierno y que formaba parte de sus "inmodernizaciones". La reorganización a nivel nacional, por su parte, se hacía a través de Centrales que, en parte, reproducían fragmentaciones partidarias, pero que también eran aglomeraciones originales en términos de los acuerdos o divisiones interpartidarias.²⁰ En 1983, la Confederación de Trabajadores del Cobre, que representaba diversas facetas del movimiento sindical chileno y sus diversos componentes políticos, llamó a la primera protesta la que tuvo, como dijimos, una gran

resonancia política. Poco después tomó el relevo de la Confederación, el Comando Nacional de Trabajadores, que agrupaba a casi todas las grandes organizaciones sindicales, organizando varias movilizaciones y concentraciones. Este Comando se perfiló como el germen de una nueva central sindical unitaria, lo que se cristaliza en agosto de 1988, pese a que en la Democracia Cristiana persisten esfuerzos por mantener varias centrales de corte ideológico.

En el ámbito estudiantil, las primeras elecciones democráticas en las Federaciones de Estudiantes mostraron un movimiento opositor unificado, lo que luego varió al reproducirse en el sector las agrupaciones y divisiones partidarias a nivel nacional.

En el ámbito de los Colegios Profesionales, también se dio una rearticulación entre lo político y lo social que reproducía los conflictos a nivel político, pero también sus avances.

En todo caso, si bien no se habían constituido nuevos actores sociales autónomos, es innegable que se había ido produciendo una mayor tensión entre lo político y lo social, que hacía más difícil la pura reproducción mecánica de los procesos del nivel partidario.²¹

Hacia la culminación del aprendizaje

Con el descubrimiento de arsenales de armas y el atentado contra Pinochet en agosto-septiembre de 1983, ambos relacionados con el Frente Manuel Rodríguez, y las consecuentes implantación del Estado de Sitio por el gobierno y desmovilización opositora, se entró a una nueva fase.

Desde el punto de vista del régimen, ella se caracteriza por la implementación de la institucionalidad que asegure el cumplimiento del itinerario previsto en la Constitución, es decir, el plebiscito. Esto incluía una cierta recuperación económica, especialmente en lo que se refiere al problema del endeudamiento externo, y la promulgación de las leyes políticas, complementarias a la Constitución (ley de partidos, de registros electorales,

votaciones y escrutinios, etc.), además de las operaciones necesarias para asegurar la candidatura de Pinochet y su triunfo en el plebiscito.

Desde el punto de vista de la oposición, este período marca el paso progresivo y desigual por parte de sus componentes hacia la comprensión del carácter de las transiciones de este tipo de régimen militar a un régimen democrático. La experiencia del ciclo de movilizaciones y la rearticulación del régimen después de los arsenales y el atentado a Pinochet, así como el aprendizaje de otras experiencias de transición en el Cono Sur, en Europa y en Asia, fueron poco a poco homogeneizando la perspectiva que no habría término del régimen por colapso o derrocamiento, sino a través de un proceso político. Pero también que, dado el tiempo perdido y la incapacidad de la oposición de haber mostrado un escenario político, una fórmula de término del régimen, ese proceso político inevitablemente se acercaría a las formas institucionales previstas por el régimen para perpetuarse. El objetivo para la oposición sería precisamente cambiar ese marco institucional sin vacíos, como había sido el caso de todas las transiciones mencionadas. Así, los debates en torno a la ilegitimidad de la Constitución, dada la percepción de la inevitabilidad de los plazos previstos por el régimen, cedieron paso a discusiones mucho más realistas y concluyentes respecto de cómo desencadenar un proceso de transición.

Frente a la propuesta del régimen respecto del plebiscito, surgió de un grupo de personalidades (de origen semejante al del Acuerdo Nacional) la fórmula de "Elecciones Libres", a la que los partidos se plegaron a través de Comités de centro y de izquierda.²²

Respecto de los primeros bloques, estos Comités, a veces superpuestos y que no se habrían creado sin los anteriores, implicaban un avance en el sentido que se orientaban hacia fórmulas alternativas de transición. Pero el llamado a elecciones libres, no podía ser sino un paso para otras fórmulas, dado que no había esa posibilidad inmediata en las circunstancias chilenas. Del mismo modo, los debates en torno a la idea de un candidato

o un programa opositor, no podían sino caer en el vacío dado que no se estaba frente a ningún escenario de elecciones competitivas, como ocurrió en el caso filipino al que tanto se aludía.²³ Sin embargo, ambos debates, desechados más adelante, tuvieron la virtud de obligar a la oposición a plantear alternativas de tipo político e institucional. De hecho, el tema de las elecciones libres sirvió para que tanto la Iglesia como los partidos políticos, a los que finalmente se sumó con renuencia el Partido Comunista, llamaran a inscribirse en los Registros Electorales, cuya ley había sido previamente denunciada como ilegítima.²⁴ Esto ponía a régimen y oposición en el mismo campo, aunque obviamente con objetivos contrapuestos, lo que acercaba a la idea de una confrontación institucional.

Respeto de la inscripción legal de los partidos políticos, requisito para participar en actos electorarios o plebiscitarios, el primer debate fue en torno a la ilegitimidad de la ley. La propuesta inicial de un sector de la izquierda socialista, en enero de 1987, de inscribir un solo partido de la oposición para enfrentar al régimen en cualquier elección o plebiscito, fue desechada porque prevaleció, una vez aceptada la inevitabilidad de la ley, la cuestión de las identidades partidarias. De esta forma, los partidos opositores de centro y los de derecha proclives al régimen se inscribieron con sus nombres tradicionales. Uno de los partidos socialistas con otros sectores de izquierda y también de derecha y centro no partidarios, inscribieron el Partido por la Democracia. Éste se definió como de carácter instrumental para enfrentar cualquier tipo de elección contra el régimen.²⁵

El enfrentamiento político-institucional de 1988

Todo este proceso de aprendizaje de la necesidad de un enfrentamiento político-institucional para desencadenar un proceso de transición, culminó en febrero de 1988. En esa fecha todos los partidos de oposición, con la importante excepción de los comunistas (y algunos grupos menores), hicieron un acuerdo para

enfrentar al gobierno en el plebiscito de 1988. Se aceptaba la inevitabilidad de éste y se veía en él una oportunidad única de obtener una derrota política del régimen y sus partidarios.²⁶ Cuatro meses después, todos los partidos opositores, incluido el Partido Comunista se plegaban, por primera vez durante todo el régimen militar, a la misma estrategia de lucha contra éste. Ello deja aislados a los grupos que están por formas armadas de lucha contra la dictadura y los condena necesariamente al fracaso, como ha sido el caso de todas las otras transiciones.

Lo importante, desde nuestro punto de vista, es que incluso independientemente de los resultados, la coyuntura plebiscitaria presentaba por primera vez la posibilidad, con diversos escenarios, de desencadenar un proceso de transición y que la oposición se ha ubicado en este camino.²⁷ Se había hecho el aprendizaje de que las transiciones se hacen desde los espacios político-institucionales que se conquistan al interior de un régimen militar y que, no habiendo ni siendo deseable un poder político-militar alternativo, mientras la oposición profundice su presencia en ellos habrá posibilidad de término del régimen y tránsito a la democracia. Esto, aun cuando las condiciones impuestas por el gobierno hubieran obligado a la oposición a no participar en el plebiscito y, por lo tanto, a buscar otra alternativa institucional para terminar con el régimen y desencadenar un proceso de transición.

El enfrentamiento al régimen a través del plebiscito para desencadenar desde ahí un proceso de transición implicaba varias tareas y desafíos para la oposición.

En primer lugar, se trataba de convertir una *mayoría social*, expresada ya en 1983 y en todas las encuestas de opinión pública, en una *mayoría política* que no se había logrado constituir hasta entonces.²⁸ En parte esto ya se había conseguido al constituir la Concertación de Partidos por el NO en febrero de 1988 y al agregarse luego a esta estrategia todos los otros grupos y partidos de oposición. Pero era necesario precisar consensualmente el *significado* que se le otorgaba al plebiscito, proyectándolo al resto del país. Al mismo tiempo, había que asegurar una *organización y conducción única* de la campaña que, a su vez,

diera cuenta de las muy diversas sensibilidades y tendencias que convergían en la postura de participar en el plebiscito votando por la opción NO.

Respecto del *significado* otorgado al plebiscito, la oposición logró recoger los dos elementos preponderantes en la opinión mayoritaria del país, según lo mostraban todas las encuestas: anhelo de *cambio político* realizado en *tranquilidad y orden*. Ello permitió otorgarle al plebiscito el doble significado de rechazo a Pinochet y a su marco institucional para reemplazarlo por otro sin que se produjeran vacíos institucionales, es decir, *desde* la propia institucionalidad del régimen. Dicho de otra manera, el triunfo de la oposición en el plebiscito debía significar no sólo el alejamiento de Pinochet del poder sino un proceso de negociación o acuerdo con las Fuerzas Armadas para reformar o cambiar la Constitución, de modo de asegurar elecciones e instituciones democráticas efectivas en un tiempo prudencial. Este mensaje unía a todos los sectores opositores, y así se proyectó en la campaña pública, aunque la retórica de cada uno hablara de diversas implicancias, que podían parecer contradictorias. Es muy probable que estas diversas retóricas, unificadas al final de la campaña, hayan contribuido a agregar fuerzas y no a restarlas.

Pero este mensaje o línea política únicos debían traducirse en una conducción y organización unificada de la oposición. Toda la historia anterior conspiraba, como hemos mostrado, contra ello. Había problemas extremadamente complejos que resolver, como la desigualdad de peso político entre los partidos concertados, la distinción entre partidos legales y partidos de hecho que no tenían acceso a prerrogativas legales, la relación de los partidos de la Concertación con el Partido Comunista, la disputa por los liderazgos de la campaña que tendría indudables proyecciones para el futuro, la relación con las organizaciones sociales que se plegaban a la campaña por el NO. Todo esto podía hacer estallar la coalición. La unidad aparecía como el gran capital con que ésta contaba y era precisamente el aspecto más valorado por la opinión pública en las encuestas, así como el blanco a que apuntaba la estrategia de campaña del gobierno.

Estos problemas fueron resueltos, en general exitosamente, en la medida que se mantuvo una unidad de conducción, al mismo tiempo que una cierta ambigüedad entre las diversas instancias que permitía resolver puntual y pragmáticamente los problemas que se presentaban, sin llevarlos a discusiones ideológicas que no tuvieran que ver con la campaña misma.

Así, se constituyó un Comando por el NO, en el que los jefes de los partidos concertados representaban la instancia máxima de decisión. Pero un núcleo de dirección más restringido integraba a los partidos realmente significativos, los legales y los de izquierda no legal, y resolvía la participación de los liderazgos personales, al mismo tiempo que aseguraba una conducción única y eficiente a través de una Secretaría que contaba con todos los elementos y capacidades técnicas para ello. Por otro lado, los partidos no legales apoyaron la tarea de formación de apoderados y de control electoral que sólo los partidos legales podían hacer. Las disputas en torno a un candidato potencial que personalizara la lucha contra Pinochet se resolvieron obviando la idea de un candidato presidencial, carente de toda realidad, y reemplazándola por un portavoz que sería el jefe del partido que aparecía con la mayor fuerza, la Democracia Cristiana. Los partidos o grupos de izquierda que no se habían incorporado al Partido por la Democracia, mantuvieron una subcoalición que los representaba dentro del Comando, el Comando Socialista por el NO, sin renunciar a la Izquierda Unida, lo que permitía mantener una relación indirecta con el Partido Comunista. Se obligaba de ese modo a éste a subordinarse a la estrategia decidida por la Concertación, sin que se pagaran los costos de su incorporación formal y sin que aquél quedara aislado, con lo que se fortalecían en su interior los sectores más políticos en desmedro de los más insurreccionales.

Finalmente, en relación a las organizaciones sociales se produjo un doble movimiento. Se constituyó en agosto de 1988 la Central Unitaria de Trabajadores, lo que fortalecía la autonomía del movimiento sindical e incorporaba un nuevo actor para la transición y consolidación democráticas. Pero al mismo tiempo el

Acuerdo Social por el NO (ACUSO) se constituía en un heredero de la Asamblea de la Civilidad para enfrentar la campaña. Además, se organizaban agrupaciones representativas de sectores independientes, empresarios, ex partidarios del régimen, etc., todos los cuales realizaban sus propias actividades de movilización, pero se subordinaban de hecho a la conducción política de los partidos. De modo que se producía una mutua alimentación y no las tensiones o contradicciones de los períodos anteriores.

En segundo lugar, no bastaba con convertir la mayoría social contraria al régimen de Pinochet en mayoría política, sino que era necesario, a su vez, convertir ésta en *mayoría electoral*. Es decir, se trataba de ganar una campaña electoral y asegurar que sus resultados fueran validados y reconocidos por la dictadura. Ello se hacía en condiciones extremadamente difíciles.²⁹

Este proceso de generar y asegurar una mayoría electoral implicó varias tareas.

Por un lado, la campaña por inscribir un número alto de electores que le diera legitimidad al plebiscito. Aquí el problema principal era vencer la resistencia y escepticismo de sectores sociales contrarios a la dictadura, que no creían en la posibilidad de terminar con ella por esta vía, pues veían un fraude inevitable. El resultado de esta campaña fue el número más alto de inscritos en la historia electoral (poco más del 90% del total potencial).

Por otra parte, una vez alcanzada una alta inscripción, el problema era vencer el miedo y la resistencia de sectores indecisos. Estos podían inclinar la balanza hacia el régimen, en la medida que percibieran en la opción opositora una vuelta al pasado o una incertidumbre en el futuro, lo que el gobierno alimentaba con su propaganda. Combinar en la campaña las dos grandes demandas de cambio y seguridad era fundamental para repolitizar en un sentido positivo la sociedad. Para ello era necesario abandonar ideologismos, aislar las tendencias más radicalizadas y rupturistas en la oposición u obligarlas a subordinarse a la estrategia unitaria. Pero también vincular las expectativas individuales y colectivas de una mayor dignidad con el

hecho de votar NO en un acto electoral. Para esto, el uso de los medios de comunicación y el contacto directo de la clase política con la gente, eran imprescindibles. Pero ello sólo se podía hacer en un clima de mayor libertad que el de los quince últimos años.

Esto significaba, como tercer elemento en la lucha por la mayoría electoral, la conquista de ciertas condiciones mínimas para la oposición en el período plebiscitario, lo que supuso una lucha por diversas garantías. Entre ellas estaban el levantamiento de estados de excepción, término del exilio, corrección y carácter público del proceso de inscripción electoral, acceso a la televisión, que jugó un rol muy significativo en la vehiculización del doble mensaje de cambio y seguridad dado por la opción NO, etc. Si bien ello no creó un clima de total ecuanimidad, lo que era imposible en este tipo de evento, al menos neutralizó los intentos del gobierno de manipular el plebiscito y permitió una repolitización de la sociedad, que favoreció la pérdida del miedo. Así, sin que hubiera negociación directa entre gobierno y oposición, aquél tuvo que ceder a las presiones de ésta, la Iglesia católica y la opinión internacional. Sólo así podía dar una mínima credibilidad y legitimidad al mecanismo que él mismo había creado para su perpetuación.

En tercer lugar, debía asegurarse el reconocimiento de la victoria electoral e impedir tanto el fraude como los intentos de golpe que pudieran buscarse como respuesta a la inminencia del triunfo opositor. En esta materia, de nuevo, la unidad de la oposición en torno a las cuestiones prácticas y al objetivo básico de ganar una elección, permitió asegurar un sistema propio e independiente del gobierno en lo que se refería tanto al control del acto electoral (sistema de apoderados por mesa a través de los partidos legales) como al cómputo de los votos. Ello le permitió rápidamente demostrar su triunfo y neutralizar los incoherentes esfuerzos del gobierno en contrario. La credibilidad de la oposición contó con el apoyo de un enorme contingente de representantes y observadores internacionales, todo lo cual hacía improbable un desconocimiento del gobierno o alguna salida extrainstitucional. A esto debe agregarse que el pretexto para

una salida de este tipo no le fue dado al gobierno, en la medida que los partidos concertados por el NO impusieron un comportamiento de total tranquilidad para celebrar la victoria y lograron el control de aquellos grupos minoritarios que veían en esta victoria la oportunidad de un levantamiento de masas.

El resultado de un proceso y sus proyecciones

Todos los elementos anteriores contribuyeron al triunfo opositor en el plebiscito.³⁰ Concebido como un mecanismo de reproducción del régimen y de mantención de Pinochet en el poder, la oposición logró convertirlo en una instancia efectiva de politización y democratización parcial de la sociedad, de unificación de bloques y tendencias históricamente antagónicas. Y, al triunfar en él, permitió desencadenar un proceso de transición. Esta última dimensión, inédita hasta ahora, replanteaba las tareas de una oposición que había actuado *contra* un régimen dictatorial, en la medida que la ponía como actor dirigente, y no sólo reactivo de un proceso, cuyos resultados dependían ahora básicamente de ella.

No habiéndose producido tal transición en ese momento, sino sólo desencadenado, la doble tarea planteada a la oposición era, por un lado, lograr las transformaciones constitucionales que permitieran elecciones en el marco más democrático posible. Y, por otro, asegurar un gobierno democrático mayoritario que completara la transición e iniciara las transformaciones en el sentido de la democratización global de la sociedad interrumpidas por el régimen militar. Tanto la lucha por transformaciones institucionales como, sobre todo, la conquista de un gobierno democrático mayoritario, obligó a la Concertación opositora a mantenerse unida hasta la obtención de instituciones verdaderamente democráticas y a emprender en conjunto la tarea democratizadora de la sociedad, evitando desestabilizaciones y regresiones autoritarias. Es evidente que tanto las tendencias aislacionistas del centro (la Democracia Cristiana), como la tentación de sectores de

izquierda de capitalizar el descontento de una transición incompleta y que no resolvía los grandes problemas socioeconómicos, eran elementos centrifugos que podían hacer estallar la coalición. Sin embargo, el camino recorrido mostró que el aprendizaje vivido bajo la dictadura, había fortalecido la responsabilidad de una clase política, cuya incapacidad de concertar en el pasado un acuerdo sociopolítico mayoritario que asumiera la democracia y el cambio social fue, en gran parte, factor del derrumbe democrático.

CONCLUSIONES

Hemos intentado mostrar la evolución de la oposición política chilena al régimen militar como un proceso de aprendizaje que, considerando la naturaleza de la oposición y del régimen a las que nos hemos referido, podríamos denominar aprendizaje tardío.

Este aprendizaje consistió en pasar de un nivel de resistencia o disidencia a uno de verdadera oposición, más aún, de pasar de espacio de resistencia, disidencias y oposiciones a ser un sujeto-actor de oposición. Esto implica, a la vez, reconocer la diferencia entre luchas contra la dictadura y luchas por el término de ella y por el paso a un nuevo régimen, sentido profundo de las oposiciones en dictaduras o regímenes militares, y ser capaces de ligar ambas, que es la verdadera tarea de la política en estas circunstancias.

En el caso de la oposición chilena este aprendizaje se especifica en la superación de tres grandes obstáculos, que provenían tanto del carácter heredado de la oposición como del tipo de dictadura y de las transformaciones operadas en la sociedad. Ellos eran: a) la ausencia de una estrategia política consensual y coherente de término del régimen militar; b) la consecuente fragmentación de las organizaciones políticas que remitían el problema de su unidad a cuestiones ideológicas u orgánicas y no a las formas precisas de lucha para terminar con el régimen; c) la desarticulación de las relaciones entre el mundo político y el mundo social.

Es claro que este proceso de aprendizaje fue desigual, contradictorio y que podía ser revertido en el futuro. Con todo, se constituyó un núcleo sólido en la oposición cuyo aprendizaje sobre el tipo de lucha y de transición posible en estos regímenes era difícilmente reversible y en el que estaban los gérmenes de constitución de una mayoría sociopolítica que combinara adhesión democrática y cambio social en el nuevo régimen democrático.

TEMA III
AUTORITARISMO Y TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

3.1. El sistema de partido hegemónico

Crespo, José Antonio, *Urnas de pandora. Partido políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*, México: CIDE/ Espasa, 1995. Capítulo VII.

Históricamente, las elecciones en México han sido el medio por excelencia para apuntalar y legitimar gobiernos que han ascendido al poder por la vía de las armas, y que en esa medida no han estado dispuestos a dejar el poder por la vía de las urnas. De ahí que los procesos electorales en nuestro país jamás hayan cumplido con las funciones que la doctrina democrática les fijó: la transferencia pacífica del poder entre más de un grupo político, y el recurso en manos de los ciudadanos para elegir a sus gobernantes, y premiarlos o castigarlos políticamente en un lapso determinado. Pero las elecciones han sido mucho más que un adorno democrático en nuestro país: han cumplido funciones importantes para el reparto de los puestos públicos dentro de la élite política, y para abrir canales alternativos de expresión al descontento ciudadano y a la disidencia política.

La tradición electoral mexicana es, pues, poco democrática, de poca o nula competencia real, de privilegios y favoritismos, de simbolismo, de compra de los votos combinada con el uso de la coacción para su captación, de modificación fraudulenta de los resultados, y del uso de la fuerza pública para imponer a los triunfadores formales, cuando éstos no son aceptados como legítimos por algún grupo. Éste es el estigma que marca el proceso electoral en

México, y que surge desde los años de la Independencia, cuando fueron nombrados los delegados de la Nueva España para asistir a las Cortes de Cádiz. Más tarde, los comicios han sido el terreno para formalizar un conflicto que casi siempre rebasa el marco institucional, y que muchas veces lo ha abandonado, o para ratificar legalmente un poder de facto sostenido por las armas.

Maximiliano pidió firmas que lo convencieran de que el pueblo de México lo reclamaba como monarca, firmas que en su mayoría fueron confeccionadas artificialmente. Al caer el Segundo Imperio mexicano, Juárez fue sistemáticamente acusado de manipular las votaciones en el Congreso a su favor, y Porfirio Díaz se levantó en dos ocasiones como protesta del fraude, ofreciendo limpieza electoral una vez que él se instalara en el poder, promesa evidentemente no cumplida. Díaz desarrolló y perfeccionó durante su largo mandato diversas técnicas de manipulación del voto, acumulando una vasta experiencia que constituyó parte de su legado al régimen priísta que sustituyó al suyo propio. Un enorme operativo de fraude practicado en los comicios de 1910 dieron lugar al levantamiento armado que finalmente lo derrocó. Un año después, quizás las únicas elecciones democráticas que hemos tenido, aquéllas en que Francisco I. Madero ganó el voto mayoritario, no dieron lugar a un gobierno sólido. Las armas volvieron a contravenir el voto ciudadano. Y desde entonces, la sospecha y la desconfianza han sido la marca de las elecciones mexicanas.

Sin embargo, y de manera paradójica, han sido también las urnas la vía que ha elegido una parte sustantiva de la oposición en México para transformar al régimen priísta en uno democrático, en donde las elecciones logren cobrar las funciones que en esos regímenes desempeñan, en beneficio del interés colectivo de la sociedad. Pero simultáneamente, es también el sistema electoral uno de los principales instrumentos en manos de la élite priísta para preservarse en el poder e imprimir una sorprendente y larga continuidad del régimen autoritario. La clase política no sólo asimiló el legado porfirista en materia electoral para repetir, de manera

colectiva, la hazaña de don Porfirio de reelegirse una y otra vez, sino que lo llevó a un alto nivel de sofisticación, como no lo ha hecho ningún otro régimen autoritario en el mundo y en la historia. Las elecciones formalmente competitivas son parte consustancial al régimen priísta y su continuidad a lo largo de décadas. En ello radica uno de las claves para explicar la elevada adaptación del régimen priísta a distintos desafíos, y de su capacidad para mantenerse en pie a lo largo de décadas.

En efecto, el sistema de partidos en México se ha presentado desde hace décadas, como formalmente pluralista, pese a la escasa o nula competitividad real entre ellos para disputar el poder. Permitir la existencia legal de la oposición fue uno de los grandes aciertos políticos del régimen priísta. Al mismo tiempo, esta estrategia ha dejado al élite gubernamental tratar con los distintos partidos de oposición por separado, para lograr de ellos una disposición a aceptar las inequitativas reglas del juego que el sistema ha diseñado. La disidencia no ha podido así encontrar la forma de presentar un bloque unido en contra del régimen, lo cual ha sido decisivo en la caída de muchos gobiernos autoritarios y unipartidistas.

La bandera democrática que en un inicio guió la revolución de 1910, y la necesidad del reconocimiento norteamericano por parte del régimen que emergió de aquella gesta, lo llevaron a permitir, e incluso estimular, la formación de agrupaciones partidistas distintas a las del partido gubernamental, para presentarse, interna y externamente, como un régimen auténticamente democrático. Por lo mismo, pese a la admiración que tenía Plutarco Elías Calles por el fascismo europeo, y a las inclinaciones socialistas de corte marxista de Lázaro Cárdenas, el sistema posrevolucionario nunca cedió a la tentación de erigirse como partido único. En todo caso, resolvió el conflicto entre mantener un virtual monopolio del poder —como lo hicieron todos los regímenes surgidos de revoluciones sociales—, con la necesidad de aparecer como políticamente democrático, aceptando la existencia legal de partidos de oposición, con los cuales

contendería por el poder en comicios formalmente —pero no realmente— competidos.

La hegemonía del partido oficial se mantendría, con todo, a través de diversos mecanismos no democráticos, como su vinculación orgánica con el Estado, lo que le ha brindado el acceso a enormes recursos económicos, humanos y materiales que probablemente han sido decisivos en muchas justas electorales. También, las autoridades y funcionarios gubernamentales, encargados directamente de la organización y calificación electoral, han mostrado tradicionalmente una clara parcialidad en favor del partido del gobierno, e incluso han sido partícipes de la comisión de fraudes e irregularidades para garantizar su victoria.

Por último, cuando la oposición se ha inconformado con el veredicto oficial y se ha movilizado como vía de protesta e impugnación, el gobierno ha podido apoyarse en los aparatos de seguridad para imponer a sus candidatos, en muchos casos cayendo en una abierta represión. También, la influencia del gobierno se ha traducido en que la mayoría de los medios de comunicación —desde luego los más importantes— den un trato desigual y sesgado a los partidos y candidatos, privilegiando a los del PRI.

De modo que esta característica estructural del régimen mexicano, la compenetración del partido gobernante con el Estado, lo clasifica como no competitivo, y por ende, excluido del campo de la democracia política. Sin embargo, pese a todo, es imposible ubicarlo al lado de los sistemas de partido único, como los que prevalecieron por décadas en los países comunistas o los nazi-fascistas del periodo de entreguerras. No se trata sólo de una mera diferencia formal, como muchas veces se ha presentado. La presencia legal de partidos de oposición también se ha traducido en una dinámica muy funcional para la estabilidad y la continuidad del régimen priista.

Desde el punto de vista terminológico, Giovanni Sartori hace tiempo consideró enfatizar la distinción entre los sistemas de partido único, y aquéllos que, como el mexicano, permitieron la existencia de una oposición legalmente

reconocida, aunque no aceptaran condiciones equitativas de competencia electoral. A tales partidos les llamó “hegemónicos”. Tal distinción respondía a que la presencia de la oposición, por muy reducida y debilitada que ésta se encontrara frente al partido gubernamental, revestía una importancia funcional más allá de brindar al régimen una fachada de multipartidismo. Pero además de dar legitimidad democrática, a la oposición en los sistemas de partido hegemónico se le adjudica algunas funciones complementarias; los partidos de oposición, incluso aceptando su verdadera autonomía respecto del gobierno, o precisamente por ello, permiten canalizar por vía institucional el descontento y la disidencia de ciertos grupos, reduciendo atractivo a los medios extralegales de protesta, más riesgosos para la estabilidad y más costosos políticamente para el propio régimen.

Por otra parte, los espacios reconocidos a la oposición, cuando las condiciones han hecho esto inevitable o aconsejable, operan como válvulas de escape a la tensión política, evitando que ésta crezca y se difunda en un grado tal que llegue a ser incontrolable por el gobierno. También, la oposición formal se constituye como un termómetro más o menos fidedigno de la situación política en ciertas circunstancias, que han permitido al sistema actuar en consecuencia antes de que sea tarde. En México, la élite oficial parece haber comprendido muy pronto la funcionalidad que le reportaría la oposición partidista, no sólo como fachada democrática, sino como verdadero soporte a su estabilidad y continuidad, al estimular su crecimiento y expansión —aunque dentro de ciertos límites— en momentos clave del desarrollo político del país. La célebre y atinada frase de don Jesús Reyes Heróles —“Lo que resiste apoya”, refiriéndose a la oposición legal— fue preludio de una de las reformas político-electorales más importantes, la de 1977, que amplió y fortaleció la vida partidista, aunque desde luego no al grado de conferirle plena competitividad.

El modelo hegemónico de partidos ha resultado desde hace tiempo más funcional y seguro que el de partido único, sobre todo en ciertas circunstancias en que la instauración y

preservación de éste se ve problematizada por motivos de legitimación o de estabilidad. Así, diversos regímenes autoritarios y unipartidistas han intentado dar el paso hacia un esquema de partido hegemónico cuando las circunstancias les hacen difícil mantener la continuidad. Ejemplos de ello son, entre otros, la Turquía de Ataturk Kemal, Portugal entre 1969 y 1974, Corea del Sur en varias ocasiones, Nicaragua tras el triunfo de la revolución antisomocista, y recientemente algunos países comunistas como Albania y Bulgaria. En todos los casos, el intento resultó fallido. De modo que quienes han intentado "hegemonizar" una dictadura militar o un sistema unipartidista, han sido derrocados, vencidos en las urnas u obligados a dar marcha atrás en el intento democratizador. Quizás el experimento hegemónico más prolongado, después del mexicano, ha sido el de Polonia, mismo que también llevó, con el tiempo, a una auténtica democracia y la derrota electoral del partido gubernamental. La hegemonía del sistema polaco resultó menos funcional que la de México, en parte por su carácter más rígido y menos pragmático.

Quizás parte del secreto de la élite mexicana en instaurar y conservar un régimen hegemónico por tanto tiempo consistió en abrir el sistema en cierta medida, aun antes de que la creciente fuerza de la oposición partidista, aunada a la intensa movilización ciudadana, lo orillaran a ello. Por el contrario, las primeras reformas importantes que estimularon a la oposición independiente, como la de 1964, se hicieron en circunstancias de debilidad, y no de fuerza, de esa misma oposición. De lo cual cabe sugerir que, cuando una movilización intensa se levanta contra una dictadura o régimen unipartidista, la apertura consecuente, en lugar de aplacar el movimiento, lo alienta y fortalece, dando pie o bien a una auténtica democratización o a una represión e involución política.

Las ventajas "funcionales" del hegemonismo partidista, más allá de su potencial para disimular el autoritarismo vigente, nos han quedado más claras recientemente al observar la rápida caída de numerosos regímenes unipartidistas

en varios puntos del planeta, o los aprietos en que se ven envueltos muchos de los que siguen en pie. La capacidad del gobierno mexicano y su partido para manejar y sortear el enorme desafío electoral de 1988, la habilidad para recuperar fundamentalmente su equilibrio, y su disposición para continuar su apertura, así sea de manera incompleta y cuestionable, hablan de la enorme estabilidad que la oposición pudo brindar al régimen priísta durante décadas, seguramente muy a su pesar. La presión opositora ha logrado, desde luego, flexibilizar al régimen político, haciéndolo más "benigno" y tolerable para el conjunto de la ciudadanía. Pero con ello, simultáneamente le proporcionó una larga continuidad. No puede condenarse desde luego el intento opositor por encaminar al régimen político hacia la democracia por la vía institucional. Simplemente ha de reconocerse que en ese intento, el resultado ha sido liberalizar indefinidamente el régimen, retrasando en cambio una auténtica democratización.

Las mayores concesiones a los partidos de oposición, producto de diversas reformas electorales, y el descontento ciudadano derivado de la crisis económica de 1982, se conjugaron para proporcionar a la oposición una fuerza desconocida hasta entonces, misma que dirigida en contra del régimen en los comicios de 1988, logró generar un importante desafío. De nuevo, el régimen pudo utilizar las características del sistema mexicano de partidos para estabilizarse, pero al mismo tiempo, ese sistema ha actuado como impulsor del cambio político, obligando a la élite oficial a acelerar y profundizar el ritmo de la apertura y arañar, por primera vez, el umbral de una auténtica democracia. Así, el sistema de partidos se ha constituido simultáneamente como factor de equilibrio y de cambio del régimen político.

Para poder transitar pacíficamente hacia un sistema competitivo de partidos, el gobierno debía iniciar una genuina reforma democrática en el ámbito electoral, partidista e institucional, pudiendo incluso mantener quizás al partido oficial en el poder, aunque ciertamente ello lo obligaría a ceder mayores espacios políticos a la oposición. Pero el

éxito de tal reforma exigía tiempo y oportunidad política. En tanto el gobierno pensara que todavía podía mantener la esencia hegemónica del régimen, o bien alimentara el temor de que unas elecciones limpias inevitablemente significarían la derrota de su partido, retrasaría la reforma democrática hasta que ésta fuera ya imposible de aplicar, al menos con el tiempo suficiente para garantizar la estabilidad y la gobernabilidad durante el proceso de cambio.

La señal básica de que el régimen de partido hegemónico podría alcanzar sus límites fue la crisis económica de 1982 (si bien algunos autores la ubican antes, en el movimiento estudiantil de 1968, o en la reforma política de 1977). Como quiera, tras el gobierno de José López Portillo, para muchos observadores y analistas quedó claro que había llegado el momento adecuado para iniciar una auténtica reforma democrática impulsada por el propio gobierno, y que mientras más tardara en emprenderla tendría mayores dificultades para hacerlo por vía pacífica y ordenada, y que de pretender la continuidad de la hegemonía monopolista del PRI, el régimen podría llevar a la nación a un escenario de inestabilidad. Los conflictivos comicios de 1988 resultaron una muestra muy clara de que dicho riesgo era real. Se le abrió al gobierno el dilema de intentar la preservación del régimen en su esencia hegemónica, o bien aceptar y dirigir una auténtica democratización, todavía gradual, pero eficaz.

Este libro pretende interpretar el cambio y la evolución del sistema electoral y de partidos durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, quien desoyó la alarma de 1988 emergida del fondo de las urnas, y en cambio buscó la restauración de la antigua y larga hegemonía priísta. Esta vía generó diversas dificultades políticas a lo largo del sexenio, que al finalizar confluyeron en una conflictiva y riesgosa situación política. En 1994, surgió una guerrilla armada en Chiapas, así como la amenaza de una guerra social en esa entidad, lo cual acentuó la polarización ideológica entre los partidos y sus seguidores, y preparó el terreno para el insólito crimen del candidato priísta a la presidencia, Luis Donaldo Colosio. Esto provocó una fuerte inquietud en la

ciudadanía que percibió en el horizonte ominosos nubarrones de inestabilidad. Los comicios presidenciales de 1994 reflejaron ese nerviosismo. La votación mayoritaria prefirió mantener al sistema con tal de preservar la estabilidad. Ese deseo quedó cuestionado cuando en septiembre cayó, víctima de una bala, otro importante personaje de la política mexicana; el secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu. Ello dio lugar a la sospecha —para muchos la convicción— de que dentro del propio PRI se había desatado una confrontación por espacios de poder, que podría poner en entredicho la transición pacífica y ordenada hacia la democracia, por más que las elecciones de 1994 hubiesen apuntado en ese sentido.

Pero pese al mayoritario voto por la estabilidad y la continuidad, la crisis económica sobrevino al finalizar el gobierno de Salinas de Gortari, mediante una abrupta devaluación monetaria, a los veinte días de inaugurado el nuevo gobierno de Ernesto Zedillo. Esto ha dejado una vez más al país en la incertidumbre, una especie de retorno a doce años atrás, cuando el panorama político y económico era sombrío, cuando las perspectivas no eran, como lo fueron con José López Portillo y Carlos Salinas, de recuperación, crecimiento, abundancia, sino de sacrificio, austeridad, escasez, y deterioro del nivel de vida de la gran mayoría de los mexicanos. Es en esta situación, que tendrá que continuar la larga y turbulenta marcha de México, para conseguir un sistema competitivo de partidos, y un sistema electoral equitativo y justo, que a su vez sirvan como soporte sólido a un régimen democrático, capaz de canalizar por vía institucional las demandas ciudadanas, prevenir el abuso del poder por parte de los gobernantes, y llamarlos a cuentas por una gestión ineficiente o francamente apartada de las leyes y normas que no terminan por regir en el país.

El sistema de partidos en México se constituyó como un modelo sumamente ingenioso y eficaz para los propósitos de la élite revolucionaria: monopolizar el poder tanto tiempo como fuese posible. De hecho, el autoritarismo mexicano logró obtener el récord de la longevidad frente a otros regímenes de partido único, también sumamente longevos, como el soviético. Al mismo tiempo, ha podido presentarse como más democrático, o al menos como uno que está en constante avance hacia esa meta. Todo lo cual le permitió obtener alguna legitimidad democrática y facilitar su reconocimiento por parte de diversos grupos, organizaciones y gobiernos de otros países que, manifestando un interés en relacionarse con el régimen político mexicano, podían recurrir a la coartada de la democracia formal existente en México para justificar su plena aceptación.

Pero además, más allá de la fachada democrática que podía presentar el régimen priísta, su sistema de partido hegemónico¹ le permitió disponer de múltiples dispositivos para aminorar la tensión política de sus opositores y disidentes.

¹ El partido hegemónico difiere del único en que comparte el escenario político y electoral con otros partidos legalmente registrados, si bien su vinculación con el Estado garantiza la mayoría de los triunfos en todos los niveles más significativos del poder. Cfr. Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad, 1980, p. 157.

También, pudo incorporar en su seno a múltiples organizaciones y líderes sociales, con el propósito de prolongar las bases de estabilidad y continuidad. Por ello mismo, en el momento de enfrentar una crisis electoral como la de 1988, en la que el PRI obtuvo su menor votación histórica (51%), y en la que se difundió la sospecha de que el opositor y renegado Cuauhtémoc Cárdenas pudo haber triunfado, el régimen no cayó, como probablemente hubiera sido el caso de tratarse de un régimen más rígido y estrecho. En cambio, si bien sufrió un enorme golpe a su legitimidad, el régimen priísta logró superar de momento el desafío, no sin dificultad, y obtuvo un nuevo margen de tiempo para rectificar el rumbo y realizar las reformas pertinentes y así evitar un colapso institucional, como el que se vislumbró en 1988.

Dieha oportunidad la hubiera deseado más de un régimen de partido único que, cuando se presentó su respectiva crisis de continuidad, no tuvo tiempo sino para intentar, de manera precipitada, un triunfo limpio en comicios inevitablemente competitivos. Para la mayoría, este intento llegó demasiado tarde, por lo que no tuvieron una segunda oportunidad, como sí la tuvo el PRI. A tales partidos, no les quedó más que alguna de las siguientes opciones, todas ellas más o menos costosas:

1. Reconocer legalmente una nueva oposición partidista, y enfrentarla en las urnas en condiciones de absoluta equidad, con la esperanza de obtener un triunfo limpio que le brindara una nueva legitimidad para continuar en el gobierno. En la mayoría de los casos, el intento resultó infructuoso, de modo que quienes así lo planearon perdieron el poder de inmediato (Polonia, Hungría, Checoslovaquia, Nicaragua y Sudáfrica), o al poco tiempo de celebrar tales elecciones (Albania y Bulgaria).
2. La crisis de continuidad generó una situación política que orilló a la élite gobernante a disolver desde arriba el partido oficial provocando con ello la disolución de

la nación misma (Yugoslavia, Alemania Democrática, y Unión Soviética).

3. El rechazo a la democratización y el recurso a la represión masiva de los principales grupos y líderes opositores (China y Algeria, país este último en que el partido estatal intentó primero ganar en elecciones limpias, y al constatar que no triunfaría, dio marcha atrás y recurrió a la fuerza para sostenerse en el poder).
4. Tras el intento de recurrir a la represión, ésta fue insuficiente y abrió la puerta para un derrocamiento violento, el juicio y ejecución del máximo líder (Rumania).

En la elección de 1988, el régimen priísta pudo escapar a cualquiera de esos escenarios gracias a la flexibilidad de sus instituciones políticas y, en no pequeña medida, a su carácter hegemónico, de modo que no tuvo que aceptar comicios limpios que quizás hubieran implicado su derrota en las urnas, no hubo de disolver al partido oficial desde arriba, no se vio orillado a reprimir a los inconformes, ni mucho menos fue derrocado por la fuerza. Tuvo pues, un claro aviso de que su hegemonía tradicional difícilmente podría prolongarse por mucho tiempo, y tuvo también la oportunidad para tomar medidas que le permitieran preparar el terreno para una elección democrática y competitiva en 1994, en comicios que gozaran de suficiente credibilidad, pero además en condiciones que le podrían permitir un triunfo limpio con plena legitimidad. Ése único camino para evitar la inestabilidad y conciliar el cambio político con la preservación del poder.

Origen de la hegemonía partidista

Al concluir una revolución social, como lo fue la mexicana de 1910-1920, la norma histórica es que el poder se concentre en un solo individuo, grupo o partido político. Eso

responde por un lado a la prolongación de la lucha armada entre las diversas facciones revolucionarias, una vez que han logrado derrocar al régimen contra el cual se levantaron. En medio de la guerra, y dado que cada una de tales facciones detentó un proyecto de reconstrucción distinto, resulta sumamente difícil que entre todas ellas surja un acuerdo que podría dar lugar a un régimen democrático. En México, tal intento se dio en la Convención de Aguascalientes en 1914, que fue desconocida por la fracción encabezada por Venustiano Carranza quien, con mayor claridad que otros líderes revolucionarios, pretendía para sí la presidencia del nuevo régimen. Como la Convención designó a otro en tal calidad, Carranza simplemente la desconoció. Esto dio lugar al enfrentamiento de las facciones revolucionarias hasta el triunfo militar de una de ellas, precisamente la de Carranza, que bajo la denominación de "constitucionalista", pudo a partir de entonces monopolizar el poder, crear una nueva constitución y erigir un nuevo régimen político altamente centralizado.

Por otra parte, las revoluciones triunfantes sienten la imperiosa necesidad de concentrar el poder para así llevar a efecto, sin dilación ni oposición, su respectivo programa revolucionario, lo que resulta imposible o sumamente lento, en caso de que el poder se comparta con grupos que se oponen a dicho proyecto, o que tienen el suyo propio. Como dijera Bertrand de Jouvenel, las revoluciones o sirven para concentrar el poder, y así aplicar su proyecto, o no sirven para nada.² Ello les es posible una vez que han borrado del mapa político lo mismo a los defensores del Antiguo Régimen, que a los grupos revolucionarios que le disputan el control político. Tras la victoria militar, el nuevo grupo dominante tiene ante sí el terreno despejado para imponer su respectivo proyecto, sin mayor límite que el que la realidad le imponga.

De modo que la familia revolucionaria logró concentrar el poder e institucionalizarlo en un partido hegemónico, con

objeto de dirimir pacíficamente su lucha interna por el poder. Pese a ello, a diferencia otros países que también experimentaron revoluciones sociales, no erigió un régimen de partido único. En cambio diseñó otro en el que, aún garantizando su monopolio de poder, compartiría el escenario formal con otros partidos, legalmente reconocidos, y competiría con ellos en comicios formalmente competitivos, que sin embargo no dieran la menor oportunidad a la alternancia del poder. ¿Qué motivó a la élite revolucionaria mexicana a aceptar dicho formato, si en realidad no había fuerza política que los obligara a ello? ¿Para qué tomarse el trabajo de levantar acuciosamente una escenografía democrática y competitiva que sólo escondiera un claro y brutal control del poder político por el partido oficial?

La interrogante acepta al menos dos razones complementarias. Por un lado, la revolución mexicana nació con el antiguo estandarte de la democracia política, recogido por Madero de la tradición liberal e insurgente del siglo XIX. Aunque al ideario revolucionario se agregaran demandas de índole económica y social, la principal bandera había sido política. La legitimación interna del nuevo orden revolucionario exigía por lo mismo un fundamento legitimador basado en la democracia formal, misma que exigía al menos, de acuerdo al formato occidental, varios partidos políticos, elecciones en las que contendiera más de un candidato y un Congreso formalmente autónomo y literalmente multipartidista. Por otro lado, la cercanía con Estados Unidos exigía igualmente presentar un esquema democrático para facilitar su importante, o más bien imprescindible, reconocimiento diplomático. Así, los bolcheviques soviéticos o los comunistas chinos podían darse el lujo de ejercer su monopolio del poder sin ocultamientos ni disimulo, fundado en una legitimidad de orden social y lejos del ojo supervisor de los Estados Unidos. Pero ese lujo no pudo ser disfrutado por la naciente élite revolucionaria mexicana. De modo que se procedió a levantar un sofisticado andamiaje democrático que cumpliera suficientemente con los propósitos de legitimación interna y externa, pero que al mismo tiempo no

² Bertrand de Jouvenel, *Du pouvoir. Histoire naturelle de sa croissance*, Paris, Hachette, 1972.

impidiera ni obstaculizara el ejercicio autoritario del poder. Faena nada fácil, que sin embargo fue emprendida por los revolucionarios mexicanos ante la urgencia de conciliar ambas metas, en principio antagónicas, en un modelo que resultó obra maestra de ingenio político, y que sin duda hubiese sido ensalzado por Nicolás Maquiavelo como un digno ejemplo de pragmatismo político de la más pura cepa.³

Funcionalidad política de la hegemonía

El carácter hegemónico del sistema de partidos mexicano brindó, pues, algunas ventajas operativas al régimen priísta, ya que contribuyó no sólo a darle una barnizada de legitimidad democrática sino también le ayudó a mantenerse de pie en momentos de un fuerte desafío. La presencia de partidos de oposición sirvió para encauzar parte del descontento ciudadano por vías institucionales. Al permitir la existencia de tales organizaciones, muchos disidentes pudieron expresar su inconformidad por un camino menos costoso para ellos mismos, que simultáneamente les permitía desahogar su malestar y abrir la expectativa de que por ese camino, poco a poco, se podría ir transformando el régimen en uno auténticamente democrático. El caso paradigmático de esa percepción es el Partido Acción Nacional, nacido en 1939 en parte como una reacción al programa populista del general Lázaro Cárdenas, y en parte como un medio de presión al autoritarismo del régimen posrevolucionario. A sabiendas de que resultaría sumamente difícil, incluso utópico, desplazar al partido oficial del poder, los panistas emprendieron esa empresa con la esperanza de que poco a poco y en un futuro indeterminado, se podría obligar

al régimen a aceptar su apertura y permitir comicios auténticamente competitivos.

La eficacia del sistema de partidos para canalizar el descontento por la vía legal quedó una vez más comprobado durante la reforma política que emprendió José López Portillo, diseñada con el propósito de animar la vida partidista, estimular la participación y registro de varios candidatos y la aceptación por parte de los grupos radicales de luchar pacíficamente dentro de las instituciones. En efecto, tanto el hecho de que López Portillo se había presentado solo en la contienda presidencial de 1976 (que puso en evidencia el carácter virtualmente monopólico del régimen), como la existencia de grupos guerrilleros y extremistas de izquierda, lo mismo en la sierra que en la ciudad, motivó a la clase política a dar mayores concesiones y oportunidades a la oposición. El éxito de la reforma se demostró, por un lado, con el registro de varios partidos de izquierda, incluido el Partido Comunista Mexicano, y por otro, con la presencia de varios candidatos en los comicios presidenciales de 1982. Esto contribuyó a dar un nuevo aire legitimador al régimen, que en ese año enfrentaba una nueva y severa crisis de confianza derivada de la grave crisis económica que había estallado en ese año. La funcionalidad de la hegemonía quedó más que probada en esa ocasión.

La necesidad histórica de instaurar un régimen de partidos formalmente competitivo en México ha sido ya comentada. Falta indagar sobre la forma en que se hizo, ya que no se trata de un modelo que simplemente se decida poner en práctica: las condiciones de su éxito no son fáciles ni automáticas. Ello en virtud de que la hegemonía partidista representa un punto intermedio entre un sistema de partido único —en donde no se acepta la existencia legal de ninguna oposición—, y un sistema competitivo de partidos —en el que existe la posibilidad real de que cualquiera de ellos conquiste el poder—. Ambos extremos podrían representar para el PRI la posibilidad de perder el poder, sea por falta de legitimidad institucional, o bien por el crecimiento gradual de la oposición, aunada al desgaste

³ Así, Giovanni Sartori comenta sobre el sistema mexicano de partidos: "[...] si el caso mexicano se evalúa por lo que es en sí mismo, merece por lo menos dos elogios; uno, por su capacidad inventiva, y el otro, por la forma tan hábil y feliz con que lleva a cabo un experimento tan difícil". *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, Alianza Universidad, 1980, p. 285.

natural de quien está en el gobierno asumiendo las responsabilidades y los costos de gobernar. Pero el problema de mantener la hegemonía como tal, sin que caiga en una verdadera democracia electoral, ni en un sistema de partido único, consiste en mantener a la oposición en la mesa de juego, sabiendo incluso que las reglas de antemano le impiden ganar. La respuesta natural sería el retiro de la oposición, o bien, pasado un tiempo, su desaparición por debilitamiento. Ante ello el gobierno se ve obligado a mejorar las condiciones de competencia, y a reconocer algunos triunfos de la oposición para estimular su permanencia en tan injusto juego. Pero eso tiene que hacerse con mesura, pues un exceso en la medicina podría provocar el súbito fortalecimiento de la oposición, al grado en que pudiera en efecto desafiar al partido oficial, y eventualmente sustituirlo en el poder. De modo que la apertura tendría que ser limitada, muy gradual, y generalmente acompañada de medidas para evitar el descontrol de la oposición.

El mayor problema consiste en mantener a la oposición en la contienda, pues las concesiones y oportunidades que se le podrían dar deben por fuerza ser restringidas. A su vez, la oposición podría detectar con claridad la enorme carta que representa su retiro del escenario político-electoral, pues dejaría al régimen como un auténtico partido único. Ante un boicot semejante, el gobierno se vería obligado a ofrecer un nuevo marco de competencia que podría brindar oportunidades reales de triunfo a la oposición. ¿Cómo pudo evitar el régimen priista ese escenario? ¿Por qué no recurrió la oposición a esa estrategia, que de haber sido aplicada con diligencia probablemente hubiera acelerado decisivamente la instauración de una auténtica competencia electoral?

El éxito de dicho plan exigía, evidentemente, una acción coordinada de toda la oposición para dejar en verdad al partido oficial como partido único. Por tanto, la multiplicidad de los partidos de oposición, y el oportunismo de algunos de ellos, sirvieron al régimen para obstruir esa posibilidad. Al ofrecer algunos dividendos políticos a la opo-

sición se genera un estímulo adicional para que ésta no abandone la arena electoral, incluso, o sobre todo, si otros partidos de oposición se retiran, pues entonces la cuota que se podría recibir es mayor (es decir, la parte correspondiente a los otros partidos). Eso genera que los partidos que hubieran optado por retirarse perdieran la motivación para hacerlo; desde fuera del sistema nada se ganaría, y en tanto otros partidos continuaran en la liza electoral, la eficacia del retiro se perdería. Así, el problema se plantea como uno de acción colectiva, en el que no existen estímulos racionales para buscar la cooperación entre la oposición, a partir de las condiciones creadas por el propio régimen. En todo caso, el retiro de la oposición, incluso si se realizara conjuntamente, supone un sacrificio inmediato (la cuota de poder que se podría ganar participando) y en cambio las ganancias, aunque jugosas, serían más o menos inseguras, y podrían llevar algún tiempo para concretarse. Pero sobre todo, la convicción de que los posibles socios de retiro no cumplirían el acuerdo, puede fácilmente desestimular a cada partido a optar por el retiro. El siguiente cuadro ejemplifica la posición de dos partidos opositores, a partir de las condiciones y ofertas hechas por el régimen:

CUADRO 1.1			
PARTIDO A			
		Se retira	Juega
PARTIDO B	Se retira	(6,6)	(0,10)
	Juega	(10,0)	(3,3)

Además, el régimen recurrió a cambios en la legislación electoral de 1964 (cuando percibió con más claridad el riesgo de quedarse sólo por un posible retiro de la oposición, o

por su natural desaparición) que incrementaba la ganancia de permanecer en el juego, y elevaba el costo de retirarse.⁴ Desde luego, la dinámica social, política y electoral obligó al régimen a aplicar constantes reformas electorales para ajustar las cambiantes condiciones a las necesidades propias del sistema de partido hegemónico, abriendo o cerrando espacios conforme se fuera requiriendo.

Los límites históricos de la hegemonía

Uno de los secretos de la estabilidad y la continuidad del régimen priísta frente a otros autoritarismos radica no sólo en su mayor institucionalización política y su capacidad para incorporar a amplios grupos sociales dentro de su seno (por la vía del partido oficial, los partidos de oposición y diversas cámaras y agrupaciones), sino también por la estrategia seguida para cambiar y reformarse constantemente con una mayor apertura. Se ha dicho ya que tal estrategia le fue impuesta por la necesidad de mantener el equilibrio entre los extremos de la no competencia y la competencia real. Otros beneficios surgieron de dicha política de apertura constante, que sin embargo debe distinguirse de una auténtica democratización.

En efecto, la ciencia política ha distinguido dos procesos de apertura, a partir de la profundidad de sus cambios; cuando se trata de modificaciones más bien superficiales, que no tocan la esencia del régimen, se le considera como un proceso de "liberalización", mientras que si los cambios son profundos entonces se puede hablar de una "democratización". El problema estriba en que si bien conceptualmente puede que-

⁴ Como incentivo se instauraron los diputados de partido, germen de los de representación proporcional, que daban mayor presencia a los partidos minoritarios en el Congreso. Como medidas que castigaban el retiro, se estableció la pérdida del registro del partido respectivo y la suspensión de los derechos políticos por tres años a los diputados electos que no se presentaran a ocupar sus cargos, como ocurrió con los diputados panistas en 1958 al retirarse como protesta a lo que consideraron un fraude en los comicios de ese año.

dar clara tal distinción, en la práctica no resulta tan fácil hacerlo. Ambos procesos, al menos en sus primeras fases, son tan parecidos que no pueden distinguirse entre sí. Hay quien sostiene que sólo en su punto terminal podrá decirse si en verdad se trataba de una auténtica democratización, o si bien era sólo la ilusión "óptica" generada por una liberalización.⁵

El resultado de la primera será, evidentemente, un régimen inequívocamente democrático, mientras que en el segundo caso se tendrá todavía un autoritarismo, pero más flexible, tolerante e institucionalizado, como de hecho lo ha sido crecientemente el régimen priísta. Sin embargo es posible clasificar algunas reformas políticas y electorales desde que se instauran según un criterio o el otro; si las reformas apuntan a conceder más espacios a la oposición y la disidencia, pero mantienen el poder de decisión en la jefatura de gobierno, entonces caen en la categoría liberalizadora; pero si se cede al menos parte de la capacidad de decisión a otros órganos independientes del gobierno, se tratará en efecto de una reforma democratizadora. Desde luego, no debe descuidarse el caso, varias veces registrado en la historia reciente, de regímenes autoritarios que ante la presión ciudadana o internacional proceden a aplicar reformas liberalizadoras, que dan pie a un proceso incontrolado que culmina en una verdadera democratización, muy a pesar de la propia élite gobernante, o bien los obliga a recurrir a la represión de quienes exigen esa democracia.⁶

⁵ Peter Smith ha señalado al respecto: "En términos estrictos resultaría difícil (si no es que imposible) saber si se ha dado la democratización, a no ser que se haya logrado la democracia misma; de otra manera, lo que parecería ser una democratización bien podría ser sólo una forma elaborada de liberalización". "Sobre la democracia y la democratización en América Latina: especulaciones y perspectivas". *Foro Internacional*, núm. 113, julio-septiembre de 1988.

⁶ Huntington lo ha enfatizado con claridad: "Donde ha sido intentada, la liberalización estimuló el deseo por una auténtica democratización en algunos sectores, y el deseo de represión en otros. La experiencia de la tercera ola sugiere fuertemente que los autoritarismos liberalizadores no representan un equilibrio estable; el camino a medias no funciona". *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991, p. 137.

En el caso de México, la élite priísta se inició muy temprano en la práctica de liberalización, por las causas históricas, internas y externas, que ya se mencionaron, y por la necesidad de mantener el equilibrio hegemónico del sistema de partidos. Ello se tradujo, además de cumplir esas metas concretas, en la preparación de un marco institucional capaz de desahogar los crecientes y nuevos descontentos entre diversos grupos de ciudadanos y en alimentar la ilusión permanente de que se avanzaba por un rumbo democratizador. En esa medida, la continuidad del régimen quedó sumamente fortalecida, así como la estabilidad política.⁷ Sin embargo, diversos teóricos políticos señalaban que dicha solución estaba destinada a encontrar sus límites en el tiempo, pues pese a ser más flexibles, los autoritarismos no pueden prolongarse indefinidamente, ni siquiera por el tiempo que han prevalecido las democracias institucionalizadas (como las más longevas de Estados Unidos e Inglaterra). El monopolio del poder en manos de un partido, escribía Huntington en 1968, lleva más tarde que temprano a una crisis de continuidad; dos décadas después, tal sentencia se cumplió puntualmente en la mayoría de los sistemas de partido único:

Mientras siguen en pie las estructuras tradicionales o existen islotes de resistencia, hay un estímulo para desarrollar la fuerza y organización del partido [...] Pero si reordena de esta manera la sociedad, se desprende de enemigos sociales que justifiquen su existencia (Europa Central). Si, como sucede más a menudo, su impulso ideológico vacila y hace las paces con la sociedad que gobierna, entonces

⁷ Gabriel Zaid escribió: "El supremo maquiavelismo del sistema consiste en ceder una y mil veces, ceder aquí y allá, ceder ante unos y ante otros; no antes de tiempo, no más de lo necesario, no fácilmente, no gratis, arrebatando muchas veces lo que ya había concedido; nunca ante la violencia, ni siquiera ante el derecho, pero siempre ante la buena voluntad negociada; siempre alimentando la esperanza de que algo se puede conseguir por las buenas, de que el supremo dador siempre está abierto a escuchar peticiones razonables, respetuosas, de preferencia acompañadas por un gesto de buena voluntad". "Escenarios sobre el fin del PRI", en *La economía presidencial*, México, Editorial Vuelta, 1987, p. 115.

queda igualmente despojado de una *raison d'être* (México).⁸

El régimen mexicano ha tenido la posibilidad de retardar la crisis definitiva, en virtud de la flexibilidad y complejidad de sus instituciones políticas. Pero ello no significa que pueda solucionar tal crisis de manera permanente y prevalecer con su esencia autoritaria. La política liberalizadora puede alargar la vida del régimen hasta cierto punto, pero probablemente llegaría el momento en que ya no podría hacerlo. Así, al sobrevenir en 1982 el agotamiento del modelo de desarrollo económico emprendido por Miguel Alemán, varios analistas mexicanos percibieron que las condiciones para mantener en pie el sistema de partido hegemónico empezarían en adelante a memmarse, aunque el impacto de esto no se viera de manera inmediata. Es decir, el tiempo de la hegemonía priísta empezaba a vislumbrar su final, y las posibilidades de preservarlo eran sumamente improbables, sobre todo a partir de que el gobierno mexicano decidió en 1985 emprender un nuevo rumbo económico sumamente distinto, y en principio antagónico con el régimen político vigente.

La élite priísta, se dijo, ya no podría prolongar la hegemonía de su partido por mucho tiempo más; intentarlo provocaría una crisis política cada vez más profunda que terminaría probablemente en una ruptura institucional acompañada de inestabilidad y quizás hasta violencia. Tal advertencia se hacía desde 1985. Así, Pablo González Casanova había escrito en ese año:

Está en entredicho la participación de las organizaciones de masas en la coalición estatal y en la política del Estado, y todo parecería apuntar hacia la reducción del juego partidario y electoral a una política de "propietarios", de "rentistas", de "notables" y de "hombres de razón" que, sin decirlo, excluirían a la inmensa mayoría de las fuerzas democráticas y, de hecho, sólo se servirían del nuevo sistema

⁸ Samuel Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1972 (la edición en inglés es de 1968), p. 374.

como simulación de democracia al "estilo colombiano" o como antesala de una dictadura al estilo sudamericano. No es que tan siniestros proyectos vayan a ocurrir. Pero pueden ocurrir... La única alternativa es la democracia.⁹

Por su parte, Gabriel Zaid advertía:

Estamos aburridos de escuchar desde hace décadas que el sistema va a tronar, sin que pase nada. Quizás por eso, desde 1968, los presidentes han llegado a límites que antes parecían inconcebibles, como si se hubieran convencido de que el sistema es invulnerable, pateable, irrompible... [Sin embargo] Es más probable que un sistema trueque cuando parece invulnerable y, por lo mismo, a nadie se le ocurre pensar que pueda suceder lo inconcebible. Cuando es tan viejo que ya no corresponde a las nuevas circunstancias... Cuando no ha tronado en mucho tiempo. Cuando está sobrecargado y se le exige más, como si no tuviera límites. Cuando lo tratan a patadas.¹⁰

En efecto, en el gobierno de Miguel de la Madrid ya se respiraban aires de crisis política, aunque ésta se vislumbrara para más adelante. Sólo el cambio democrático, se decía, podía evitar esa crisis. Pero mientras más pronto se hiciera la reforma mejor, pues reduciría los riesgos que toda transición conlleva inherentemente. Además podría ser un cambio que incluyera al PRI en lugar de excluirlo, y en el cual tendría todavía oportunidades de mantenerse en el poder de manera fundamentalmente legal y legítima. Eso, en caso de que las cosas se hacían adecuada y oportunamente.

De la hegemonía a la dominación democrática

El régimen priísta en 1985 contaba con un amplio margen de

⁹ Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, México. Siglo XXI-Instituto de Investigaciones Sociales, 1985, p. 15.

¹⁰ Gabriel Zaid, "Escenarios sobre el fin del PRI", *op. cit.*, pp. 109-110.

tiempo para iniciar una reforma auténticamente democrática, en la que el propio partido oficial, pese a dejar de serlo, tendría nuevas oportunidades de seguir compitiendo con éxito dentro del nuevo orden democrático. En esa medida el PRI podría seguir en el poder por un lapso más de tiempo, aunque ciertamente se trataría de un poder ya no absoluto y acotado por otras fuerzas e instituciones. Es decir, se planteaba la transformación del sistema de partido hegemónico, vigente desde 1929, a otro de dominación democrática, es decir, uno en el cual un mismo partido puede prevalecer en el poder durante décadas, pero lo hace de manera plenamente legítima a partir de comicios equitativos, imparciales y transparentes.¹¹ Tal es el caso del sistema de partidos en India, Japón o Suecia. Aunque la similitud formal entre ambos tipos de sistemas es mucha, el de partido hegemónico cae en el campo de sistemas no competitivos, en tanto que los de partido dominante lo hacen en los plenamente competitivos.¹² Por lo mismo, las élites políticas de los regímenes de partido hegemónico suelen presentar su sistema como dominante democrático, para obtener mayor legitimidad. Así, Carlos Salinas de Gortari ha declarado en ese sentido:

Continuamente escucho que en México un partido ha detentado el poder desde hace 70 años, pero cuando pienso en cuánto tiempo un solo partido ha gobernado en Japón o Italia, pongo menos atención a las críticas [...] habría que pedirles [a los críticos] una explicación del por qué en Italia un solo partido ha dominado la escena y el poder político en los últimos 50 años; por qué en Japón un solo partido ha venido encabezando la dirigencia política por los últimos 45 años, y

¹¹ Por ejemplo, uno de los escenarios de transición planteados por Wayne Cornelius y Ann Craig consiste precisamente en la transformación del régimen mexicano en uno al estilo de Japón o India. Algunos otros autores también han mencionado esa posibilidad. Cfr. *The Mexican Political System in Transition*, San Diego, Center for US-Mexican Studies, UCSD, 1991.

¹² Como lo señala Rafael Segovia, "todas estas democracias no siguen las pautas de la democracia norteamericana, y sin embargo, resulta imposible negarles esa condición". En T.J. Pempel (comp.), *Democracias diferentes: los sistemas con un partido dominante*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, prólogo.

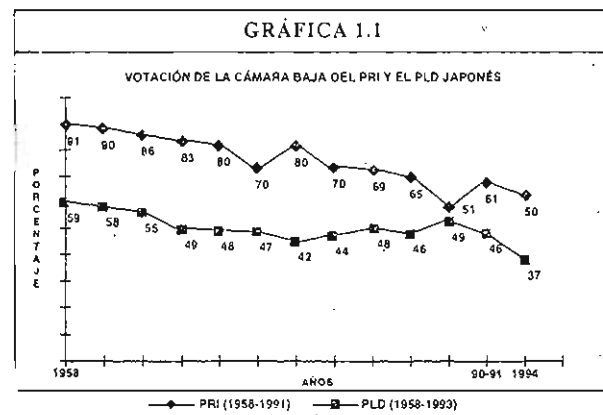
por qué en Suecia, durante los últimos 75 años, la social-democracia ha sido la única fuerza política gobernante.¹³

La diferencia fundamental entre un sistema de partido hegemónico, como el mexicano, y otro de partido dominante, como el japonés, es entre otras, que en el primero no existe posibilidad real de alternancia en el poder, aunque ésta llegue a ser probable en virtud del fortalecimiento de la oposición (como pudo haber sido el caso en 1940, en 1952 y, desde luego, en 1988).¹⁴ En el segundo en cambio, aunque la probabilidad de que se registre una alternancia del poder sea reducida, a partir de la debilidad real de la oposición, ésta puede darse sin el riesgo de que se rompa la estabilidad. La prueba empírica de esta afirmación se dio en 1976 y 1977 en India y Suecia, y en 1993 en Japón. Otra diferencia es que en los sistemas de partido dominante rara vez surge un conflicto pos-eleccional, dado que su respectivo sistema electoral cumple con la función de generar consenso acerca del veredicto oficial. Nadie duda de la veracidad de los resultados, y todos la respetan, incluso cuando la oposición triunfa. En México en cambio, no ha habido elección competitiva —es decir, aquella en la que el candidato opositor tiene probabilidades reales de obtener el triunfo— que no acabe en un conflicto y cuya solución ha variado con el tiempo y las circunstancias (desde la represión, pasando por el reconocimiento del triunfo opositor, hasta la instauración de un gobierno interino).

¹³ Entrevista concedida al *Newsweek*, 3 de diciembre de 1990, y palabras expresadas en el Consejo Político Nacional del PRI, el 3 de septiembre de 1991. *Época*, 9 de septiembre de 1991.

¹⁴ Jorge G. Castañeda escribió: "México no puede ser considerado —y no es considerado por ningún estudioso de estos temas— como una sociedad donde a pesar del partido único, impera la democracia, a la manera sueca, india o japonesa. La razón es sencilla: [...] Ni es cierto que todas las fuerzas políticas compiten libre y equitativamente por el poder, ni existen razones para pensar que si el PRI llegara a perder una elección en la que estuviera en juego el poder político real —que en el sistema político es uno; la Presidencia— aceptaría su derrota y abandonaría el poder". "La perspectiva de la transición mexicana", en Pablo González Casanova, (coord.), *Segundo informe sobre la democracia; México el 6 de julio de 1988*, México, Siglo XXI, p. 176-177.

También, en los sistemas de partido dominante no existe nada como el "carro completo" mexicano. Es decir, resulta imposible obtener niveles de votación estratosféricas, por un lado, y por otro el poder siempre es compartido en alguna medida con la oposición en todos los niveles de poder (lo mismo en el Parlamento, que en las alcaldías y desde luego en las gubernaturas).¹⁵ Veamos el caso de Japón en relación con el de México. El Partido Liberal Democrático, ascendido al poder en 1955, jamás obtuvo una votación superior al 60%. En su mejor momento, es decir en sus primeros años, alcanzó tan sólo el 59%. En cambio el PRI sólo hasta 1988 obtuvo una votación menor al 60%, precisamente en lo que fue considerado por el partido oficial como su mayor debaile. La diferencia entre la trayectoria electoral de uno y otro partido puede apreciarse con claridad en la siguiente gráfica:



¹⁵ Huntington lo especifica de la siguiente forma: "En un sistema de partido dominante sólo uno tiene la capacidad necesaria para gobernar, pero dos o más partidos, que en general representan a fuerzas sociales más especializadas, son lo bastante fuertes como para afectar el proceso político que se desarrolla dentro del partido dominante. En una palabra, éste no monopoliza la política; en cierta medida es responsable ante otros grupos de actores políticos". *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1972, p. 368.

Por otra parte, en Japón la oposición ha sido siempre capaz de conquistar gobiernos a nivel de prefecturas (estados o entidades), aunque no triunfara en la mayoría de ellas. Desde 1955, el número de gubernaturas en manos opositoras fluctuó entre dos y tres, hasta que en 1967 ocurrió algo insólito; la prefectura de Tokio cayó en manos opositoras, lo mismo que la alcaldía de la capital. Después de eso, se registró un fuerte aumento de victorias opositoras en ese nivel, hasta alcanzar nueve en 1975 (20%), algunas de ellas en ciudades de gran importancia cultural, económica y política (como Osaka; Kioto, Kanagawa y, desde luego, Tokio). También, cabe destacar que los triunfos opositores en tan importantes plazas tuvieron que ser respetados por el gobierno, pese a la firme intención del PLD de no dejarlas ir.

Finalmente, en los sistemas de partido dominante el hecho de que un mismo partido se establezca en el poder durante décadas no desvirtúa la capacidad de las instituciones políticas para cumplir con su propósito democrático: llamar a cuentas a los gobernantes, incluido desde luego el jefe de gobierno, tarea totalmente alejada de las posibilidades del régimen político mexicano. En Japón, por ejemplo, la responsabilidad pública (política y legal) es un hecho. Cuando los primeros ministros o sus auxiliares cercanos son descubiertos de haber participado en operaciones de corrupción, generalmente se ven obligados a renunciar y se conforma un nuevo equipo gubernamental, aunque proceda del mismo partido. La corrupción pública en Japón, como en México, es sumamente difundida. Pero como en otras democracias reales —donde la corrupción tampoco es una rareza—, en Japón las probabilidades de descubrirla aumentan en la medida en que los poderes públicos y civiles gozan de mayor autonomía respecto del poder Ejecutivo. También crece la probabilidad de que a quienes se les encuentra culpables, sea cual sea su jerarquía política, se les apliquen las sanciones especificadas en la ley. Numerosos gobiernos japoneses se han venido abajo por escándalos de corrupción, e incluso una de las figuras políticas más importantes de la posguerra, Tanaka Kakuei, tuvo que pasar algunas semanas a la sombra.

De tal modo que la posible transformación del régimen de partidos mexicano, de hegemónico a dominante, implicaría desde luego la posibilidad de que el PRI pudiese triunfar en comicios equitativos, imparciales y, por ende, legítimos. Eso mismo, aunque insuficiente, podría reflejarse poco a poco en el resto del sistema político. De modo que, pese a que el partido hasta entonces oficial continuara en el gobierno, se podrían obtener las ventajas de un régimen democrático, como ocurre en Japón y Suecia. Desde luego, ello plantea la pregunta de si en verdad el PRI podría obtener dicha victoria en esas condiciones. Y la respuesta no es fácil, ni para los propios priistas ni para sus opositores.¹⁶ Esta posibilidad está en el centro del debate sobre la transición política en México. Una corriente de análisis sostiene que la democracia ha de pasar por la desaparición del partido oficial, o su remoción del poder por vía de la movilización ciudadana directa.¹⁷

Otra corriente, dentro de la que se ubica este trabajo, opina que existen condiciones suficientes para hacer viable el triunfo legítimo del partido oficial, y más aún, que esa línea de transición hace más probable una pauta pacífica hacia la democracia que otra en que sea necesario remover del poder —a través de una fuerte movilización ciudadana— al partido oficial. Ello, a partir de las características peculiares del autoritarismo mexicano, que lo distancian en

¹⁶ Cfr. José Antonio Crespo, "PRI: de la hegemonía revolucionaria a la dominación democrática", *Política y Gobierno*, núm. 1, Centro de investigación y Docencia Económicas, enero-junio de 1994.

¹⁷ Por ejemplo, Adolfo Gilly, importante ideólogo del Partido de la Revolución Democrática, afirma: "La idea de reforma supone que el régimen, minoritario en el voto popular, puede asumir su propia superación y entregar el poder en un proceso de transición gradual. Por el contrario, la idea de ruptura supone que el régimen, sumido en sus ataduras corporativas y clientelares y en los compromisos de la corrupción [...] es orgánicamente incapaz de cambiar por un acuerdo o pacto político y deberá ser acorralado y removido por las movilizaciones democráticas, como sucedió en 1989 con los partidos de Estado en varios países de Europa". "El perfil del PRD", *Nexos*, núm. 152, agosto de 1990.

alto grado de otros autoritarismos menos institucionales, como las dictaduras militares o personalistas, e incluso de los sistemas de partido único.¹⁸

La primera hipótesis considera muy poco probable la evolución democrática bajo la dirección del gobierno, bajo la premisa de que la mayor parte del voto priísta ha sido resultado de métodos fraudulentos e ilícitos, de modo que el PRI, en condiciones enteramente competitivas, no podría ganar una mayoría del sufragio. De ser ello cierto, el sector oficial no aceptaría un veredicto desfavorable. En esa lógica, la democracia habría de pasar, necesaria e inevitablemente, por una derrota aplastante del PRI en las urnas, respaldada por una fuerte movilización ciudadana, pre y pos electoral para que se respetase ese veredicto, o bien por el enfrentamiento directo con el Estado, que derivaría en la ruptura institucional y el derrocamiento del régimen. La segunda corriente considera que el PRI cuenta todavía con la capacidad para obtener el voto mayoritario de la ciudadanía en condiciones competitivas, aunque ello le implicara perder varias plazas a nivel municipal y estatal, así como escaños en el Congreso.

Evidentemente, ambas hipótesis surgen de la incertidumbre acerca de la capacidad del PRI para obtener un triunfo electoral en condiciones de transparencia y clara equidad partidista. Las cifras oficiales no dicen mucho al respecto, pues es imposible determinar con precisión qué proporción de la votación priísta es auténtica, y que otra es resultado de los recursos ilícitos con los que cuenta el PRI a partir de su vinculación orgánica con el Estado. La duda sobre la viabi-

lidad del sistema mexicano de partidos para transformarse en uno de partido dominante, en condiciones inequívocamente democráticas, surge también de que históricamente diversos intentos en esa dirección han fracasado en distintos países con partido único o hegemónico. Taiwán, Corea del Sur y Paraguay han dado pasos importantes en esa dirección, pero todavía en medio de elecciones impugnadas por la oposición.¹⁹

En el caso de México, la posibilidad de transitar hacia un sistema de partido dominante no tendría por qué estar totalmente descartada. Si bien es cierto que muchas de las dificultades encontradas por otros regímenes de partido único que han fracasado en el intento probablemente también están presentes en el caso del régimen mexicano, puede decirse que el paso que tendría que dar para constituirse como un partido dominante es menor que el que tendrían que dar otros de partido único. El hecho de que el partido oficial en México no sea único sino hegemónico, ha permitido que se genere una dinámica política parecida en muchos sentidos a la existente en los auténticos sistemas de partido dominante. Es cierto, desde luego, que muchas de las condiciones vigentes en un régimen de partido único están también presentes en el sistema mexicano, que sin duda han sido decisivas en la larga dominación priísta.

Con todo, se puede afirmar que el sistema de partidos mexicano, sin ser propiamente dominante en el sentido en que Japón o Suecia lo son, tampoco es de partido único; más bien representa un punto intermedio —un modelo híbrido— entre ambos regímenes partidistas. Puede decirse que el voto priísta se ha visto nutrido tanto de recursos lícitos como ilícitos (desde una perspectiva democrática), derivados respectivamente de la “mitad” dominante del régimen mexicano de partidos, y de su otra “mitad” de partido de Estado. La incógnita es si el PRI podría gobernar apoyado sólo en los votos derivados de su semejanza con los partidos dominantes, dando con ello un paso decisivo hacia la democracia.

¹⁸ Jaime Sánchez Susarrey ha escrito: “En el totalitarismo no había diferentes temporalidades sociales porque la totalidad social estaba supeditada a un solo centro de poder, el partido comunista. En dos palabras: sin una revolución política no se podía operar otro cambio; sin una revolución política no se podía cambiar la vida. Esto explica la intensidad y la rapidez con que se operaron los cambios en Europa y la URSS. Pero también muestra la desmesura de querer comparar el caso de México con las revoluciones de 1989.... A diferencia de lo que sucedía en Europa del Este, en México no todos los cambios dependían de una revolución política y los ciudadanos no han hecho de la política una cuestión vital”. “México: ¿Perestroika sin Glasnost?”, *Vuelta*, núm. 176, julio de 1991.

¹⁹ Cfr. Huntington, *The Third Wave...*, op. cit., Cap. I.

Dado el alto nivel de institucionalización política alcanzado por el régimen priísta, tal pauta de evolución probablemente sería la más conveniente para mantener la estabilidad y la gobernabilidad políticas durante y después de la transición. Cuando tras un episodio autoritario la democracia parte de cero desde el punto de vista institucional, las probabilidades de consolidación son menores, sobre todo en un contexto como el latinoamericano, en que las dificultades económicas y las desigualdades sociales constituyen un fuerte fardo para las nacientes democracias. Las dificultades políticas presentadas por varias de las democracias latinoamericanas recientemente, como la crisis política de Venezuela, Perú, Brasil y Guatemala, dan testimonio de lo anterior.²⁰ El contar con un fuerte aparato institucional, como el que tiene el régimen mexicano, puede representar una gran ventaja para conservar el orden y la estabilidad durante tan delicado proceso de cambio, si en lugar de ser sometido a un colapso realiza algunas reformas claves en su seno para crear condiciones competitivas sin necesidad de pasar por un periodo de inestabilidad.

Así, se asume que el paso de un régimen de partido hegemónico a otro de partido dominante constituye en México una vía de democratización posible, pero también deseable, si lo que se busca es la estabilidad y el orden como principios del cambio político. Ello independientemente de que más tarde esa evolución pudiese dar lugar a un sistema plenamente competitivo y con características radicalmente

distintas a lo que hemos conocido en las últimas décadas, incluyendo desde luego la alternancia del poder. La transformación a través de un modelo de partido dominante fue propuesta por más de un autor, que veían la ventaja que podría reportar en términos de un cambio pacífico. Esto ofrecía al PRI la posibilidad de seguir obteniendo la mayoría del poder, aunque para ello tuviera que sacrificar la otra parte, y desde luego aceptar una competencia real y un acotamiento de su hasta ahora poder absoluto. Esto tomando en cuenta que ningún partido entrega el poder sin más, ni está dispuesto a suicidarse políticamente. En principio, esta salida resultaría para la propia élite política menos dramática que enfrentar una crisis de gran magnitud y la posibilidad de ser desalojado del poder de manera total y definitiva. Podría pues representar un punto intermedio entre las demandas de la oposición y las del partido oficial, que dé lugar a una transición pacífica y ordenada hacia la democracia.

El reto de la transformación democrática

De cualquier forma, el hecho de que muy pocos partidos hegemónicos o únicos hayan podido dejar de serlo sin perder el poder al poco tiempo de intentarlo (o hayan tenido que dar marcha atrás en ese propósito), supone en verdad un reto para el régimen priísta. Evidentemente, la élite oficial mexicana no parece muy entusiasmada con tan delicada y nada fácil empresa. Ha preferido seguir utilizando su imaginación política para prolongar el tradicional patrón del autoritarismo institucional y hegemonía partidista que tan bien conoce y en el que se ha movido históricamente como pez en el agua. De alguna forma el PRI tiene alguna razón en temer la democracia. No es sencillo para un partido que durante más de seis décadas se ha visto alimentado y protegido por el Estado, enfrentarse a la oposición en un terreno competitivo. A ello lo reta la oposición, bajo la convicción de que en esas condiciones el PRI podría ser más vulnerable. El partido oficial es poco diestro para conseguir de

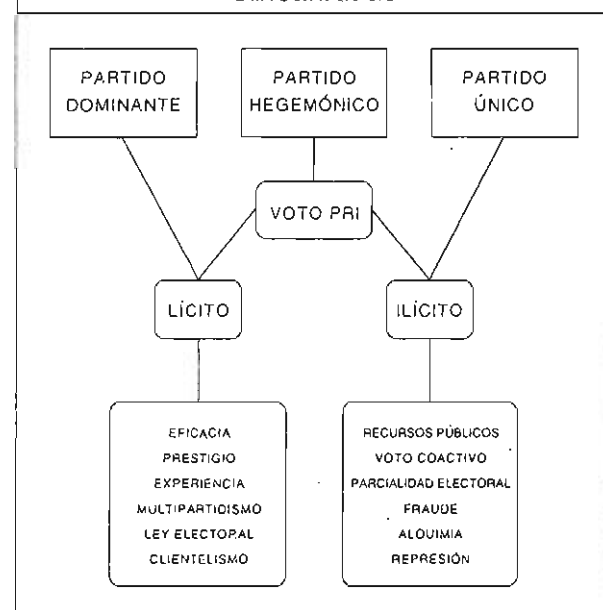
²⁰ Nos referimos, en el caso de Venezuela al intento de golpe de Estado en contra del presidente Carlos Andrés Pérez a principios de 1992, la subsiguiente protesta ciudadana en contra de su gestión, y su posterior suspensión para ser juzgado, en mayo de 1993. En el caso de Perú, el denominado "auto golpe" del presidente Alberto Fujimori también en 1992, en realidad dirigido en contra de los poderes legislativo y judicial, puso en riesgo el proceso democratizador en su conjunto. Y en Brasil, el juicio político y remoción del presidente Fernando Collor, a fines de 1992, por el cargo de corrupción, aunque parte de un proceso netamente democrático, ha representado un fuerte desafío a la viabilidad institucional del régimen democrático en ese país. Y en Guatemala, el "auto golpe" del presidente Jorge Serrano y su posterior remoción del poder por parte de las cúpulas militar y empresarial, en mayo y junio de 1993.

manera completamente democrática el voto ciudadano, sin la ayuda económica y la parcialidad electoral del Estado. En esa inexperience quizá radique parte de la explicación del desalojo de los partidos de Estado en todo el mundo, una vez que han aceptado competir electoralmente sobre bases equitativas. Hay muchos fuera y dentro del PRI que piensan que sin el apoyo del Estado, el partido oficial no sería capaz de sobrevivir.²¹

Sin embargo, es posible pensar que la transición del sistema de partido hegemónico al dominante podría tener éxito en el caso mexicano, debido a las particularidades propias del régimen priista de partidos. Esto es, el carácter peculiar del sistema de partidos en México, que ha hecho posible mantener durante décadas la difícil combinación del multipartidismo con la falta de competitividad, seguramente brinde mayores probabilidades de transformación en un sistema de partido dominante. En efecto, el régimen de partidos en México podría concebirse, más que como de partido de Estado en su sentido clásico, como uno que se ubica entre el partido de Estado y el partido dominante. Ello supone que los triunfos del PRI se alimentan de una doble fuente; una que proviene de su vinculación estructural con el Estado, y otra que surge de su larga dominación. Es decir, su poder electoral proviene de una combinación de recursos ilícitos, desde el punto de vista democrático, y de recursos lícitos, que serían semejantes a los que explican la prolongada dominación del partido gobernante en India, Japón o Suecia, por ejemplo. Esto se ilustra en el siguiente diagrama:

²¹ Esa es una tesis compartida por varios académicos. Por ejemplo Jorge Castañeda opina al respecto: "Sin el Estado, el PRI no sobreviviría, y por lo tanto es nula la posibilidad de que se corte el famoso cordón umbilical que une a ambos... Sin el Estado, el PRI no es nada; pensar en un PRI sin el tipo de relación electoral que ha tenido desde su fundación como PRM con el Estado mexicano parece una utopía. De esta tesis se derivaría la postulación de un obstáculo casi insuperable para la realización de una verdadera reforma política 'suave' o 'por las buenas' en México que desembocara en la vigencia de un sistema electoral moderno". "La perspectiva de la transición mexicana", en Pablo González Casanova, (coord.), *Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988*, México, Siglo XXI, p. 179.

DIAGRAMA 1.1



Entre las fuentes de poder electoral que provienen de la vinculación estructural del PRI con el Estado, están principalmente las siguientes:

- La desviación masiva de recursos estatales (financieros, administrativos y humanos) en favor del partido oficial. Ello hace la contienda electoral sumamente desigual, con lo que el espíritu democrático queda completamente desvirtuado.
- El control estatal de los procesos electorales, que permite la parcialidad de los órganos del gobierno en favor de su partido. Una regla básica de las democracias es la

separación del gobierno respecto del órgano supremo electoral, para evitar que éste se convierta en juez y parte al mismo tiempo.

- c) El virtual control gubernamental de los principales medios de comunicación, o su asociación estrecha con el gobierno en caso de ser privados, de modo que cierran filas en torno a la causa oficial. Durante las campañas electorales, este hecho puede ser decisivo, pues la propaganda oficial inunda los espacios publicitarios dejando prácticamente omitido el mensaje opositor, o al menos sumamente disminuido.
- d) El recurso al fraude en favor del partido oficial, solapado, apoyado o a veces realizado por los propios funcionarios gubernamentales, cuyo control del proceso electoral favorece la comisión impune de diversas irregularidades que pueden llegar a modificar un resultado desfavorable al partido del gobierno.
- e) La imposición de un resultado favorable al partido de gobierno por vía de la fuerza, en aquellos casos en que la oposición se inconforma con el veredicto oficial, a partir de la detección de fraude.

Por otra parte, el voto priista también se ha alimentado en distintos momentos de fuentes lícitas, algunas de ellas consecuencia de su dominación prolongada, de manera similar a lo que ocurre en regímenes de partido dominante. La explicación de la larga dominación de estos regímenes puede sintetizarse en estos puntos:²²

- a) La utilización diligente (pero legal) de los recursos públicos para la satisfacción de demandas sociales de grupos significativos del electorado, mismos que premian con su voto lo que consideran una buena gestión.

²² Pempel, *Democracias diferentes*, op. cit., pp. 382-405.

Un gobierno que cumple mínimamente las expectativas ciudadanas no corre peligro de ser desalojado del poder.

- b) La capacidad del partido dominante para hacerse pluriclasista y diversificar su electorado suele contrastar con el carácter más bien limitado y específico de la clientela de los partidos de oposición. Ciertamente, en ocasiones el partido dominante se ve obligado a incorporar nuevos grupos sociales dentro de su propia clientela, o a sustituir unos por otros que cobran más relevancia política. Esto exige la habilidad, en caso necesario, de modificar sus alianzas originales de acuerdo a la nueva composición de la sociedad, sacrificando a aquellos grupos que han perdido presencia y asimilando a los que muestran nuevo dinamismo y potencialidad política. Su ocupación del poder le facilita enormemente esa tarea, al tener más que ofrecer al electorado potencial que una oposición sin experiencia y con pocas probabilidades de formar gobierno.
- c) La existencia de una oposición fragmentada que hace posible al partido dominante obtener una mayoría, al menos relativa, que lo capacita para seguir formando gobierno. En efecto, normalmente los partidos dominantes obtienen el triunfo con una votación reducida (incluso del 35%), que sin embargo resulta superior a la conseguida por cualquiera de sus múltiples adversarios.²³ No es casualidad que la dominación prolongada de un mismo partido no se haya podido consolidar en los sistemas bipartidistas.²⁴ Normalmente, ese faceionalismo es fomentado por la propia legislación

²³ Pempel, *ibid.*, p. 323.

²⁴ Para ser considerado como partido dominante no basta estar en el poder un periodo prolongado como es el caso de los republicanos en Estados Unidos o los conservadores en Gran Bretaña. Se trata de una dominación no sólo cronológica, sino también estructural sobre el panorama político electoral, al grado

electoral. Igualmente, la ley suele favorecer al partido dominante al proporcionarle una mayor representación en el Congreso, a partir de su votación real. Ello contribuye desde luego a mantener la mayoría parlamentaria por parte del partido dominante, incluso con votaciones menores a la mayoría absoluta. La sobre-representación es un fenómeno que en algunos países es fundamental para explicar la abrumadora dominación de un partido que, sin embargo, no consigue la mayoría absoluta del sufragio (India y Japón), aunque ésa no sea una condición necesaria ni indispensable (Suecia).

- d) Las divergencias ideológicas o programáticas de la oposición suelen ser tales que la formación de una coalición que logre derrotar al partido gobernante se hace sumamente improbable. De hecho, cuando los partidos dominantes han sido desalojados del poder, ello se ha debido no tanto a la pérdida de la votación en cuanto tal, sino a la formación de una coalición opositora, capaz de sumar conjuntamente un sufragio mayor que el obtenido por el partido en el poder. Por ejemplo, el partido dominante de Suecia fue vencido en dos ocasiones por una coalición de derecha, pese a que la mayoría de la votación fue conquistada por el partido en el poder. Así, en septiembre de 1991, el dominante partido social-demócrata alcanzó el 38% de la votación, y su rival más cercano sólo logró el 22%. Pero en coalición, la oposición logró vencer a los social-demócratas. Las coaliciones también suelen ser obstaculizadas con un sistema legal que premia la participación aislada de los partidos, de manera suficiente como para que no vean la necesidad de coaligarse,

de imponer un proyecto histórico de largo alcance. En palabras de Pempel: "[...] el partido dominante debe dominar al electorado, a los otros partidos políticos, en la formación de gobierno y en la agenda de políticas públicas". Pempel, *Ibid.*, p. 10.

pues ello siempre representa un sacrificio en términos de coherencia ideológica.²⁵

- e) La larga dominación por parte de un mismo partido, logra generar una cultura política que favorece su prolongación en el poder. El electorado se "acostumbra" a la dominación de un mismo partido, y recela en algún sentido de la posible llegada de la oposición al poder. Mientras más se prolonga la dominación de un mismo partido, a la oposición se le empieza a ver como desprovista de la experiencia y habilidad necesaria para dirigir el gobierno.²⁶ Igualmente, desde el punto de vista de los intereses en disputa, los grupos sociales se hacen a la idea de que sólo apoyando al partido en el poder tienen probabilidades de satisfacer sus demandas e influir en las decisiones públicas. En todo caso, también en países con mayor alternancia existe la "inercia del poder", en virtud de la cual quienes ocupan puestos de elección popular tienen mayores probabilidades de permanecer ahí, a no ser que cometan abiertos abusos o errores graves.²⁷

Por todo ello, "[...] el dominio prolongado ofrece al partido político la posibilidad de desencadenar un círculo virtuoso

²⁵De esa forma "La integridad organizativa (de los partidos minoritarios) no tiene que comprometerse para tener competitividad electoral. Esto ha sido más claramente demostrado en el caso japonés, si bien el mismo principio predomina en otros regímenes de partido dominante, salvo en situaciones excepcionales". Pempel, *Ibid.*, p. 385.

²⁶En Japón, pese a los problemas económicos y sociales de la década de los setenta, que se reflejaron en un fuerte descenso de la votación para el PLD, la población de cualquier manera opinaba mayoritariamente que ése era el único partido capaz de superar la situación. En India y Suecia la oposición llegó coaligada al poder en esa misma década, pero su respectivo desempeño no fue muy afortunado, y el electorado decidió devolver su apoyo al tradicional partido dominante.

²⁷Ello se refleja en la altísima tasa de reelección parlamentaria en los Estados Unidos, que fue del 98% en 1986 y 1988, y bajó sólo dos puntos porcentuales

en el cual, con el cumplimiento de su programa político se reaviviza continuamente en las urnas y se percibe cada vez más como el partido lógico del gobierno".²⁸ Esto hace que, en realidad, mientras el partido dominante realice una gestión más o menos satisfactoria, su desalojo del poder sea algo sumamente improbable. Se requeriría de un grave error, o una serie continua de errores, y una política de efectos dañinos sobre la sociedad, para provocar por un lado la coalición electoral de varios partidos opositores, y por otro el apoyo mayoritario de la ciudadanía a esa coalición.

De modo tal que varios autores propusieron desde 1982 la conveniencia de seguir el modelo de partido dominante para transitar a la democracia, dado que ello significaría una mejor oportunidad de hacerlo por vía pacífica. Por un lado, sería más aceptable para el PRI optar por un camino en el cual podría todavía conservar buena parte del poder, sobre el principio de que ningún partido se retira del poder sin tener que hacerlo, y nadie se suicida políticamente. Pero al mismo tiempo, aunque ello le representaría un sacrificio al partido oficial en cuotas de poder, sería una mejor alternativa que ser desalojado por vía violenta y de manera probablemente definitiva. Por su parte, la oposición ganaría mayores espacios políticos, pero ahora con un cambio cualitativo de régimen, que además abriera la posibilidad real de conquistar eventualmente el gobierno. Mientras tanto, podría obtener las prerrogativas y la influencia que su verdadera fuerza electoral le brindara, sin escatimos ni candados puestos por el régimen. Se trata pues de una buena oferta para transformar al régimen pacífica y ordenadamente, y con el acuerdo de los actores políticos pertinentes.

La resistencia al cambio

Normalmente, el momento más adecuado para realizar el cambio es cuando la popularidad del régimen se encuentra

²⁸ Pempel, *op. cit.*, p. 401.

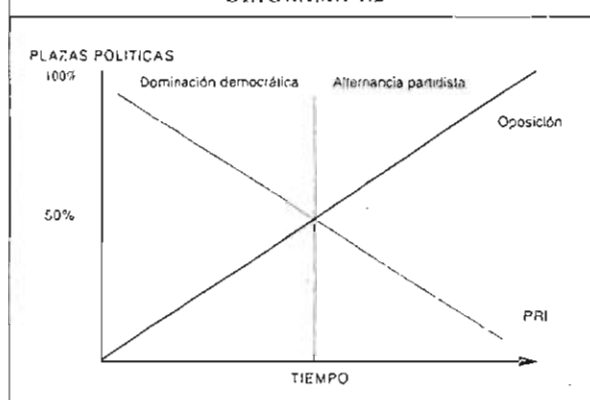
en su auge, pues la probabilidad de un triunfo genuino y limpio es evidentemente mayor.²⁹ Antes de que la legitimidad y credibilidad del régimen se agote, puede todavía el partido gobernante salir adelante en las urnas, aunque con un nivel de voto menor que cuando disfrutaba de plena hegemonía. De modo que la oportunidad con que se decida el cambio resulta fundamental para que éste sea exitoso, desde la perspectiva de la propia élite dominante, pero también en aras de una transición pacífica. Así, en el caso de México, los sesenta años ininterrumpidos del PRI en el poder podrían ser capitalizados a su favor en una contienda democrática. Eso mismo ocurre, de hecho, en los sistemas de partido dominante, pues "el dominio de un solo partido, por su misma persistencia en el tiempo, permite la recreación del régimen político".³⁰ Todo ello contribuye a la formación de una dinámica que admite reciclar los dividendos del poder en favor de la continuidad del partido gobernante, sin necesidad de recurrir al fraude, la imposición o la represión. Pero la decisión del cambio ha de tomarse antes de que sea tarde, pues mientras más tiempo pase, la cuota de poder recuperable para el partido oficial será menor, hasta que se haga políticamente no rentable, y en ese caso, la resistencia al cambio será mayor, poniendo en riesgo la transición pacífica. En el caso del PRI, al resistirse al cambio, sus mismos sesenta años en el poder podrían ser vistos por la ciudadanía en su sentido negativo, llenos de corrupción, fraudes, injusticias, etcétera. Es decir, lo que puede ser utilizado como un capital político, la experiencia, si la reforma tarda demasiado y espera hasta que los ciudadanos se exasperen, entonces se revierte como una carga histórica.³¹

²⁹ Es la misma opinión vertida por Delal Baer, directora del proyecto México del Centro de Estudios Estratégicos de Washington: "Si Salinas espera demasiado para abrir el sistema político, puede perder su brillo reformista y su popularidad. Es mejor abrir el sistema electoral desde una posición de fuerza, y quizás Salinas sea así más fuerte que nunca". *El Financiero*, 27 de noviembre de 1990.

³⁰ Pempel, *op. cit.*, p. 400.

³¹ Tal y como lo ha señalado Juan Linz: "El tiempo, en la política como en la vida,

DIAGRAMA 1.2



Pero paradójicamente, el momento de mayor popularidad puede ser también aquél en que se perciba, desde la cúpula gubernamental, una menor necesidad de abrir el sistema. Sin una presión eficaz y con una oposición disminuida, no parecen haber incentivos suficientes para que el gobierno arriesgue su hegemonía. Por el contrario, la tentación de recuperar el terreno perdido se aviva entre la élite autoritaria. Por lo cual:

Las ocasiones más favorables para intentar la liberalización sobrevienen en periodos en que se reconoce ampliamente el éxito del régimen autoritario, incluidos sus grandes logros económicos coyunturales, y en que los "blandos" confían en que la eficacia del régimen se traducirá, en el curso de la transición, en apoyo popular. Pero en estos periodos es probable que los "blandos" encuentren menos adhesión para

es un recurso, por lo tanto una pérdida de tiempo o incluso solo el miedo a malgastarlo, pueden actuar negativamente en la estabilidad de un régimen, en las transformaciones oportunas en su interior que, si se hubieran llevado a cabo en su momento, hubieran podido facilitar el proceso". *El factor tiempo en un cambio de régimen*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1994, p. 39

sus metas, e incluso que ellos mismos estén poco convencidos de ellas... Así, estos regímenes pierden su mejor oportunidad para la liberalización en aquellas condiciones que maximizarían sus posibilidades de ejercer un control estrecho y permanente durante la transición.³²

En realidad, quizás ahí se encuentre uno de los mayores obstáculos para transitar de un sistema de partido hegemónico a otro de dominación democrática; la reticencia de la cúpula gubernamental a dar ese paso, sobre todo si a sus ojos no parece haber necesidad de ello. A fin de cuentas, la élite de los partidos únicos o casi únicos por lo común llegó al poder "con balas" —como alguna vez lo dijo enfáticamente el mayor líder obrero, Fidel Velázquez— y difícilmente desea arriesgarse a tenerlo que entregar "con votos". Es sintomática también la respuesta que Luis Echeverría, como secretario de Gobernación, dio a la oposición panista en una ocasión, cuando ésta alegaba uno de tantos fraudes electorales de que ha sido víctima: "Si no les parece —les aclaró— hagan su revolución, porque nosotros ya hicimos la nuestra".³³ En cambio, los partidos dominantes llegaron desde un principio por la vía electoral, desde la oposición y en condiciones competitivas, y por ende muestran una menor reticencia a disputar el poder igualmente por esa vía, una vez encuadrados en el gobierno. Cuando llega el momento de la derrota, tienen menos dificultad en ceder su lugar a otro partido, también por medio de elecciones competitivas.

Además, los partidos dominantes tienen la conciencia de que en la oposición podrán sobrevivir, pues de ahí surgieron. De modo que los partidos dominantes que son derrotados en las urnas mantienen la expectativa, por lo demás

³² Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario: Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós, p. 33.

³³ Citado por Carlos Castillo Peraza, "Meditaciones en torno de una transición", en *Cambio XXI, Las transiciones a la democracia*, México, Porrúa, 1993, p. 298. ;

muy probable, de recuperar eventualmente el poder, como ha ocurrido de hecho en India y Suecia. En cambio, los antiguos partidos de Estado, una vez derrotados electoral o políticamente, han tendido a desaparecer del escenario político, y si acaso subsistir tras una profunda reconversión. Por todo ello, la disposición de las élites beneficiarias de un partido único o casi único a disputar democráticamente el poder es sumamente reducida, aun cuando la situación sea inigualable para obtener un holgado triunfo con limpieza y credibilidad.³⁴ Casi siempre aceptan abrir el juego cuando ya no queda otra alternativa, y de ahí que en la mayoría de los casos el partido gobernante pierda los comicios de inmediato, o al muy poco tiempo.

El caso de los sandinistas en Nicaragua es límite. La intensa presión norteamericana prácticamente no les dejó otro camino que intentar refrendarse en el poder por vía de unos comicios limpios e inobjectables, y para ello hicieron una apuesta democrática, aunque ello supusiera la posibilidad de perder el poder. De cualquier manera, los sandinistas corrieron ese riesgo a partir de su propia convicción de que ganarían limpiamente los comicios. "Desde ningún punto de vista pensamos que íbamos a perder", confesó meses después Daniel Ortega, líder político del sandinismo.³⁵ Pero es obvio que ése no fue el caso del PRI en México, al menos hasta 1994, cuando las cosas se le complicaron enormemente. Antes de eso, la élite política percibió que todo estaba bajo control, pese a los claros avisos que recibió a partir de 1985 en sentido contrario.

³⁴ Castañeda apunta en esa dirección: "[...] son cada vez menos los mexicanos que piensan que en años recientes el PRI haya ganado todas las elecciones en las que ha participado, y sobre todo, son cada vez más los que duelen que si perdiera dejaría el poder... La democracia electoral no tiene que ver únicamente con la posibilidad de ganar, sino también con la de perder. La gran duda que habita la mente de casi todos los mexicanos es si el PRI está dispuesto no sólo a ganar más limpiamente, o con un porcentaje menor, o incluso a perder, sino a abandonar el poder si pierde... [Los priístas] Repiten, hasta la saciedad, que no se irán del poder simplemente porque perdieron una elección". *op. cit.*, p. 176-177 y 178.

³⁵ Entrevista en *El Financiero*, 13 de diciembre de 1991.

Lo importante para emprender la democratización es que la cúpula gubernamental considere, primero, que el tiempo de la hegemonía estable tiene límites, y segundo, que la alternativa democrática no necesariamente implicará su desalojo del poder. Pero el PRI consideró esa situación sólo hasta que el panorama político cayó en un claro deterioro, como consecuencia del levantamiento armado en Chiapas, con todos los severos efectos que ejerció sobre el sistema político nacional. Miguel de la Madrid dispuso de mucho tiempo para iniciar la reforma democrática. Una gran oportunidad para ello la tuvo en 1986, en los comicios para gobernador en Chihuahua y Durango. Pero prefirió optar por la vieja fórmula de la imposición por cualquier medio, y después recuperar parte de la legitimidad perdida a través de una nueva reforma electoral. Pero la tensión política así acumulada se concentró en los comicios presidenciales de 1988.

Aunque el candidato oficial mantuvo su dudoso triunfo en esa ocasión, pudo haber entendido el enorme aviso que significaron tales elecciones, para así emprender todavía con tiempo la reforma democrática. La credibilidad necesaria para sacar adelante los comicios presidenciales de 1994 tenía que haberse construido desde los inicios mismos del sexenio salinista, para acumular el suficiente monto de ella y así borrar cualquier duda o sospecha acerca de la fidelidad de tales comicios. También, un nuevo esquema electoral más competitivo e incluyente debió ponerse a prueba primero en los comicios locales durante todo el sexenio, para así llegar con fuerza a la elección presidencial. Pero en lugar de ello, Salinas decidió continuar con la vieja receta liberalizadora, descuidando totalmente la credibilidad en las autoridades y procesos electorales. De ahí que los comicios presidenciales de 1994 se hayan celebrado en las más difíciles condiciones en toda la historia posrevolucionaria.

3.2. La debilidad histórica de la democracia en México

Merino, Mauricio, *La democracia pendiente. Ensayos sobre la deuda política en México*, México: FCE, 1993.

INTRODUCCIÓN

Los ensayos que forman este libro, escritos entre 1991 y 1992, nacieron con la idea de que cada uno correría su propia suerte. No fueron pensados para integrarse en la unidad de un volumen, ni para proponer tesis complementarias como capítulos de un solo texto. Sin embargo, se enlazan por su preocupación común: los tres se refieren a la democracia, que se ha convertido en una de las palabras más pronunciadas y menos comprendidas de México. De modo que aunque se hayan escrito por separado, los ensayos que forman este pequeño volumen ofrecen una misma visión, menos comprometida con el discurso y las formas que con el desencanto de las evidencias.

Se trata de una revisión en tres tiempos, que quizá podrían nombrarse de la siguiente manera: las tradiciones, las *compulsiones* y las proyecciones. El primero ensaya, en efecto, una interpretación sobre algunas de las tendencias que han cobrado forma a lo largo del desarrollo político mexicano, y que se han colocado por encima de una hipotética aspiración democrática en diferentes momentos de nuestra historia. Más allá de la democracia, han estado los intereses parciales de muy diversos gru-

pos en pugna, la incapacidad de las *élites* para incorporar a la mayor parte de la sociedad al curso de sus proyectos políticos, y sus resistencias para trasladar el poder de un grupo de gentes a un grupo de reglas, respetadas por todos, o incluso su preferencia por la concentración de los mandos en una sola voluntad personal. Nadie podría afirmar que la vida política del país haya transitado de espaldas a su vida social, pero tampoco es evidente que entre ambos planos se haya resuelto aún el desafío de construir un régimen capaz de asumir a todos los mexicanos, a pesar de nuestras múltiples diferencias. Esas tendencias revelan que, tras los conflictos del día, hay verdaderos atavismos políticos convertidos en instituciones y prácticas mucho más poderosas que nuestra aspiración democrática. Y no parece seguro afirmar que todo depende de un solo cambio: otras *élites*, de cualquier signo, podrían ocupar el mismo lugar que han llenado las que surgieron del movimiento revolucionario, sin que la democracia adelante más que en el frágil terreno de las apariencias.

Contra la democracia, pues, pesan las tradiciones de un sistema político construido en casi dos siglos de luchas políticas excluyentes. Sin embargo, partidos y grupos sociales coinciden hoy en la necesidad de salvarla de (casi) toda la historia. Aunque, paradójicamente, tampoco sea seguro que todos compartan las mismas ideas sobre el significado de esa palabra, ni mucho menos que no escondan tras

ella las mismas intenciones que en otros tiempos la convirtieron en un cascarón vacío. La democracia de veras supone, como condición de principio, el reconocimiento del otro: del adversario político con el que, sin embargo, ha de fundarse el diálogo civilizado. Por eso es también una solución necesaria: la salida de un conflicto que nadie puede resolver del todo, porque nadie posee el poder suficiente para imponerse en definitiva sobre los demás. Pero la democracia ha de ser, al mismo tiempo, no sólo la única sino la *mejor* solución posible, en la medida en que es el método más eficaz que se ha producido hasta ahora para trasladar las disputas políticas de los grupos a las reglas, y de éstas a la decisión de los ciudadanos que votan.

La democracia no es la única solución para todos los problemas que cruzan la vida de un Estado, ni mucho menos. Pero es el *principio* en el que pueden fundarse las soluciones, tomando en cuenta la opinión y la fuerza legítima de todos los intereses en juego. Quizá, en última instancia, sólo ofrece un método de convivencia pacífica; pero eso bastaría para justificar que se la entienda con más nitidez.

Las *compulsiones* que ese método ha despertado ocupan el segundo grupo de reflexiones reunido en este libro. Es un ensayo inevitablemente coyuntural, acotado por los dos últimos procesos electorales de alcance federal, y redactado en busca de algunos de los escenarios para 1994. Nada garantiza que esos escenarios se cumplan. Pero tampoco tengo ele-

mentos para imaginar otros. No es improbable que el fantasma de un conflicto de proporciones inmanejables modifique repentinamente todos los cálculos, ni tampoco que la conciencia en favor de un pacto realmente plausible permita saltar, finalmente, a una democracia aceptada por todos. Ninguna de esas hipótesis podría descartarse hacia el futuro inmediato. Pero ambas están colocadas en los extremos de un conflicto o de un pacto que, hasta la fecha, siguen representando las fronteras de una disputa que continúa.

Mientras México discute entre los umbrales de la democracia, la estabilidad y los proyectos parciales, sin embargo, otros estados modifican los contenidos de la democracia misma. ¿Acaso llegaremos tarde a la cita, cuando los procedimientos, las reglas y la cultura que encierra la palabra democracia se hayan modificado tanto, que ya no la reconocamos? Hemos gastado tanto tiempo en el debate y tan poco en la transformación de nuestras propias reglas de convivencia, que las mudanzas en el plano internacional comienzan a amenazar con la obsolescencia de los cambios que seguimos deseando. De esa posibilidad se ocupa, en fin, el tercer ensayo invitado a este libro.

Otros problemas, inéditos en el curso de los estados-nación, están exigiendo ya un replanteamiento global de las viejas definiciones que sirvieron en otros tiempos. No hace mucho que la derrota del socialismo real justificó la proclamación del

triunfo de la democracia liberal, como la última forma posible de convivencia para todos los pueblos del mundo. Pero fue una proclamación y no una *constatación* lo que se produjo después de la caída del bloque soviético. De modo que apenas unos meses más tarde, esa forma de convivencia comenzó a revelar sus propias debilidades: su incapacidad para abarcar, en una misma palabra, la multitud de realidades distintas que la están habitando. Fue un triunfo precario, que no reveló más que una esperanza.

¿De qué hablamos, pues, cuando nombramos la democracia? Si antes podía responderse por contraste con una realidad antagónica, hoy es preciso buscar el detalle. Y aunque distintas sociedades hayan adoptado el mismo término para explicarse sus reglas propias de vida, no es difícil encontrar las diferencias tan pronto como se salva la superficie de la primera apariencia. Un mismo nombre está sirviendo para describir muchas realidades. De ahí que ese nombre esté perdiendo poco a poco su densidad. Y de ahí también la relevancia del tema: hemos nombrado tanto la misma palabra, que quizá estemos olvidando la importancia de sus significados diversos. ¿Qué democracia es, a fin de cuentas, la que deseamos los mexicanos?

Estos ensayos no pretenden responder esa complicada pregunta. Apenas intentan aportar algunas ideas a un debate que forma parte del México de los noventa, y que han ocupado una porción de mis

primeras inquietudes profesionales como investigador en el campo de la ciencia política y la administración pública. Por lo demás, no podía ser de otro modo, pues en materia de democracia, nadie puede ser dueño de la razón.

A pesar de sus temas afines, pues, los ensayos que forman este pequeño volumen habrían seguido cursos distintos si no los hubieran reunido circunstancias igualmente gratas. El primero mereció, en diciembre de 1992, el Premio de Derecho Constitucional que año con año otorga el Centro de Estudios Constitucionales de España. Y fue publicado, en una versión inicial, por la revista que edita ese mismo centro en Madrid. El segundo ensayo, por su parte, ganó el Premio Carlos Pérez que otorgó la Fundación Nexos en 1992. Y será publicado por la revista *Nexos* poco después de que estas páginas hayan sido fechadas. El último ensayo, en fin, verá la primera luz de la letra impresa con esta edición. Pero no me engaño: aunque los premios otorgados por aquellas instituciones de indudable prestigio hayan facilitado esta edición, ninguna podría avallar los defectos de su contenido. Mucho menos ahora que los ensayos han de compartir sus destinos en un solo libro. Por eso reconozco, con mucha gratitud, esta nueva audacia editorial del Fondo de Cultura Económica.

Camino al Ajusco
Marzo de 1993

I. LA DEMOCRACIA PENDIENTE

LA VIDA independiente del país se ha desenvuelto sobre tres grandes tendencias que cobraron forma desde principios del XIX, que acompañaron la instauración del liberalismo como ideología nacional, y que han cruzado la historia de México hasta nuestros días: i) la tendencia a la definición de grandes proyectos políticos y económicos, concebidos por una *élite*, sobre una realidad social compleja y difusa; ii) la tendencia de los grupos políticos a concentrar el poder en una sola persona —la del Presidente de la República, en la mayor parte de la historia mexicana— como núcleo de la capacidad de dominación del Estado; y iii) la tendencia del propio Estado a ejercer su dominación más allá de los límites que establece la ley, lo que ha supuesto que las formas jurídicas pocas veces hayan coincidido con las prácticas políticas reales.¹

Esas tres grandes tendencias provocaron la Re-

¹ Tomo la primera de François Xavier Guerra, *México: Del Antiguo Régimen a la Revolución*, 2 vols., México, Fondo de Cultura Económica, 1989. La segunda no tiene un autor específico como referencia, pero ha acompañado a buena parte de la literatura historiográfica del país. La tercera, en fin, es principalmente deudora del libro de Emilio Rabasa, *La Constitución y la Dictadura*, México, Porrúa, 1990 (1a. ed., 1912), aunque también forma parte de la literatura de análisis político mexicano a lo largo del siglo XX.

volución Mexicana, pero no pudieron ser destruidas. De ahí que las conquistas principales del movimiento armado se hayan visto limitadas con el paso de los años, y que en la actualidad comiencen a ser explícitamente modificadas. Y de ahí, también, que entre los proyectos liberales del XIX y las reformas actuales al Estado mexicano se encuentre una lógica de continuidad. El movimiento revolucionario que se enderezó contra esas tendencias produjo reformas concretas en la legislación nacional, pero sólo fue capaz de ponerlas en práctica, temporal y paradójicamente, cuando la Revolución misma se volvió un proyecto defendido por una *élite* nueva, y un presidente de la República concentró el poder más allá de los límites precisos establecidos por la nueva Constitución. En otras palabras: la Revolución no cambió las tendencias estructurales que venían de atrás, y que constituyen el hilo conductor de la historia política mexicana.

En busca de esas tendencias, este ensayo intentará revisar algunos de los rasgos que dieron forma al liberalismo mexicano, entendidos como el rompimiento con la dominación colonial; se asomará después a las propuestas políticas y sociales que surgieron de la Revolución Mexicana de 1910-1917; y confrontará, por último, aquellos rasgos decimonónicos con las reformas políticas y económicas que siguieron a la Revolución. A lo largo del texto, por último, diré que las mismas tendencias

han servido, en épocas diferentes, para implantar proyectos no sólo distintos sino incluso enfrentados.

EL PROYECTO LIBERAL DEL XIX

La independencia pactada

La Independencia de México no fue el producto único —como ha sostenido una parte de la literatura sobre el tema—, de una revolución popular contra los privilegios de la Corona española. La rebelión iniciada por Miguel Hidalgo significó un movimiento de proporciones desconocidas hasta 1810 (sólo comparable al que dirigió Túpac Amaru en Perú),² pero fue sofocada por el ejército colonial. De modo que la Independencia fue más un movimiento político criollo, avalado por el mismo ejército que había vencido a los insurgentes, que la consecuencia de una guerra encabezada por mestizos y secundada por grupos indígenas.³

No puede negarse la importancia de aquella rebelión popular: durante años —de septiembre de 1810 a mediados de 1815— convocó la participación armada de buena parte de los pueblos indígenas del centro y del sur del país, y hacia principios

² Cfr. John Coatsworth, "Patrones de rebelión rural en América Latina: México en una perspectiva comparada", *Revolución y Revolución. La lucha rural en México del siglo XVI al siglo XX*, México, ERA, 1988.

³ Cfr. Brading, D. A. "Introducción", *Caudillos y campesinos en la Revolución mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 17.

de 1813 la guerra se había generalizado en los territorios de mayor población.⁴ Hacia 1810, además, la Nueva España tenía más de 6 millones de habitantes, entre los cuales 5 millones eran indios, mestizos y mulatos, mientras que sólo un millón eran criollos de tez blanca, y una estrecha minoría españoles nacidos en la península: entre 11 mil y 100 mil, en todo el territorio de la Colonia.⁵ La convocatoria armada de Hidalgo, y sobre todo de Morelos, llevó incluso a la formación de un Congreso que declararía formalmente la independencia y promulgaría el primer proyecto constitucional propio de la historia mexicana. Pero siendo importante, esa rebelión perdió fuerza militar con la

muerte de Morelos, en 1815, y aunque continuaría convertida en "guerra de guerrillas" al mando de otros jefes militares asentados en el sur del país, su influencia ya no sería crucial.⁶

En cambio, los vaivenes de la política española de la época producirían efectos mucho más hondos en el curso de los acontecimientos. Tres líneas habrían de reunirse, con el paso de los años, para generar no sólo la independencia de México sino los rasgos iniciales de la contienda nacional que habría de extenderse a lo largo de buena parte del siglo pasado: i) la ocupación francesa de la península ibérica en 1808 despertó, como se sabe, la necesidad de garantizar la soberanía española a través de los cabildos, que representarían al Rey mientras el territorio se mantuviera en manos de las tropas de Napoleón; esa inquietud sobre la soberanía se extendió a las colonias, y fue una de las causas centrales de las sucesivas declaraciones de independencia a lo largo de América Latina;⁷ pero en México ese dato se mezclaría con las circunstancias locales: la posibilidad de que los privilegios de la clase dominante española se vieran dominados por una Junta dirigida por mestizos y criollos, propició una suerte de "golpe de Estado" que, encabezado por los comerciantes de la ciudad de México, depuso al virrey que intentó jugar con la idea de un Congreso

⁴ Cfr. Luis Villoro, "La revolución de independencia", *Historia general de México*, vol. 2, México, El Colegio de México, 1977, p. 337.

⁵ Según Fernando Navarro y Noriega, hacia 1810 la población de la Nueva España era de 6'122,334 habitantes, de los cuales 3'676,281 eran indios; la gente "mezclada" sumaba 1'338,706 y había sólo 107,928 españoles (*Memoria sobre la población del Reino de la Nueva España*, México, 1820; tomado de *Diccionario Porrúa. Historia, biografía y geografía de México*, México, Porrúa, 1986, p. 2306). Pero Enrique Florescano e Isabel Gil Sánchez, por su parte, afirman que "extrapolando cifras, Humboldt calculó un total de 70 mil europeos para todo el virreinato. Sin embargo, ese número ha sido rechazado después de una revisión más cuidadosa del Censo de 1792, concluyéndose que oscilaba entre 11 mil y 14 mil" ("La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico, 1750-1808", *Historia general de México*, vol. 2, México, El Colegio de México, 1977, p. 245). ¿Cuál es la cifra más aproximada a la realidad? Nadie ha podido responder hasta ahora con total certidumbre (cfr., por ejemplo, Sherburne F. Cook y Woodrow Borah, *Ensayos sobre historia de la población*, México, Siglo XXI, 1977). Pero, en todo caso, la cifra más alta revela que los españoles eran muy pocos, en una cierta población de modo abrumadoramente mayoritario por indios.

⁶ Cfr. Luis Villoro, *op. cit.*, p. 344.

⁷ Cfr. Francisco García Calderón, *Las f. c. m. Latinas de América*, Caracas, Biblioteca Ayacucho, 1979, pp. 1-2.

mexicano, que "guardaría" la soberanía hasta la vuelta del Rey; un nuevo virrey fue exigido a la Junta Central de España, pero el episodio abrió una brecha entre españoles y criollos, que ya no se cerraría; ii) el principio de la revuelta de Hidalgo y de Morelos, sin embargo, propició un nuevo entendimiento entre la clase dominante de Nueva España; las expectativas de cambio que despertó la idea de establecer la soberanía en los cabildos, fueron llevadas hasta el extremo por la rebelión campesina, y generaron una alianza de *élites*, auspiciada por el temor; en efecto, la lucha contra la rebelión unió temporalmente a criollos y españoles, y favoreció la continuidad de la política colonial; frente a la disyuntiva de perder fueros y privilegios ante un gobierno de ascendencia mestiza, o ceder el núcleo del poder ante los españoles peninsulares, los criollos optaron por lo segundo, y iii) en ese marco, la Constitución liberal de Cádiz habría de jugar un papel central: entre 1812 y 1814 no fue cabalmente aplicada en la Nueva España, por las dificultades que hubiera supuesto el reconocimiento de ciertos derechos liberales en medio de una guerra frontal contra los insurgentes;⁸ y su nueva promulgación,

⁸ Poco después de que la Constitución gaditana se promulgara por primera vez en la Nueva España, el Congreso que agrupó a los líderes insurgentes formuló la primera Constitución mexicana. Llamo la atención que ambos documentos proclamaran ideas afines sobre la primera generación de derechos: los individuales, basados en una idea común de soberanía popular. ¿Cómo esperar, en consecuencia, que la oligarquía criolla concediera la razón a los insurgentes?

en 1820, hubiera significado una especie de derrota legal a la victoria militar que ya estaba consolidada; de ahí que, repentinamente, las fuerzas de la Colonia se aliaron con lo que quedaba del movimiento insurgente, para promulgar apenas un año más tarde una Independencia pactada.

México nacería a la vida independiente, pues, gracias a la reacción de una *élite* criolla contra los intereses de la Corona española, pero también contra la posibilidad de que los cabildos gobernados por los mesizos les arrebataran sus privilegios. Fue una independencia tramada en la cúpula del poder y pensada para evitar que las reformas españolas modificaran el estado de cosas en Nueva España. La independencia no buscó el cambio, sino la continuidad colonial.

La sociedad fluctuante⁹

Iturbide necesitaba, no obstante, la instauración de un gobierno legítimo para el país que nacía. Y esa legitimidad hubo de buscarse en las provincias y en los cabildos. Los criollos vencedores desataron sus ligas con la península ibérica, pero al mismo tiempo necesitaban controlar a los grupos mestizos. Y para conseguirlo hacía falta no sólo la con-

⁹ Este subtítulo responde al título del segundo tomo de Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*, 3 vols., México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

centración del poder en la persona de Iturbide, sino la implantación de un nuevo régimen jurídico nacional. De modo que al cabo de unos meses de incertidumbre, el caudillo de la Independencia se vio forzado a convocar un Congreso constituyente, en el que estarían representados —y al mismo tiempo subordinados— los gobiernos regionales y locales: la parte mestiza del nuevo Estado.

Desde la formación de ese primer Congreso constituyente quedaron delineados los bandos que habrían de disputarse la supremacía el resto del siglo: de un lado, los intereses criollos que habían dado forma a la Independencia y que deseaban conservar, explícitamente, los métodos coloniales; de otro, los de una incipiente clase media ilustrada, mestiza, que habría de defender desde un principio la ideología liberal. Los primeros tenían el poder que había propiciado la Independencia, y también el control de las grandes corporaciones que seguían gobernando el país: la Iglesia y el ejército. Pero los segundos representaban la estructura de dominación territorial: las provincias y los municipios.¹⁰ Ambos bandos, sin embargo, eran la minoría real: no sólo porque los protagonistas de las contiendas fueron siempre unos cuantos, sino porque los grupos indígenas, que integraban cerca del

ochenta por ciento de la población nacional, quedaron prácticamente excluidos del pacto inicial, y jamás formarían parte de él.¹¹

Las disputas entre conservadores y liberales se sucedieron en México desde el primer Congreso constituyente, celebrado en 1822, hasta la segunda mitad del siglo —cuando los liberales consolidaron su triunfo, en 1867. Pero los cuarenta y cinco años que median entre esas dos fechas constituyen, sin duda, el periodo más convulso y confuso de toda la historia mexicana. Unas veces los liberales y otras los conservadores, ya desde el poder Ejecutivo dominante o desde la oposición de congresos debilitados, esgrimieron ideas y recursos para tratar de darle una fisonomía propia al país:

En los veinticinco años que corren de 1822 adelante, la nación mexicana tuvo siete Congresos Constituyentes, que produjeron, como obra, un Acta Constitutiva, tres Constituciones y un Acta de Reformas, y como consecuencias, dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas, e infinidad de protestas, peticiones, manifestos, declaraciones y de cuanto el ingenio descontentadizo ha podido inventar para mover al desorden y encender los ánimos.¹²

¹⁰ Cfr. Jesús Reyes Heróles, *op. cit.*, vol. 2, pp. 20-27; también Rodolfo Pastor, "Desamortización, regionalización del poder y guerra de castas, 1822-1868", en Sergio Padua y Alain Vainopoli, *Poder local. Poder regional*, México, El Colegio de México/CENCA, 1988, pp. 89-90.

¹¹ Cfr. François Chevalier, "Prefacio", en François Xavier Guerra, *op. cit.*, pp. 10-12.

¹² Emilio Rabasa, *La Constitución y la Dictadura*, México, Porrúa, 7a. ed., 1990 (1a. ed., 1912), p. 3.

bocaría en la figura central de Benito Juárez. Y éste, quien murió siendo presidente de la República en 1872, no sería realmente sustituido sino hasta la llegada de Porfirio Díaz al poder. De ahí que "la historia de México independiente, en lo que tiene de trascendental, [quepa] en las biografías de tres presidentes: Santa Anna, Juárez y Díaz".¹⁶

Por último, y a pesar de las batallas constantes entre conservadores y liberales por instituir legislaciones apropiadas a sus ideas, es lo cierto que ninguna de las constituciones vigentes en el XIX fue respetada: "... antes de 1867 todas las revoluciones tenían por base el desconocimiento de la Constitución vigente; de entonces para acá (1912), todas las revueltas han invocado la Constitución ultrajada".¹⁷ Ni siquiera después del triunfo de los liberales, cuando éstos impusieron en definitiva la Constitución de 1857 y las llamadas Leyes de Reforma, el gobierno nacional limitó el ejercicio de su mandato al derecho vigente: "Juárez murió [...] con el poder formidable de las facultades extraordinarias con que gobernó siempre: los breves periodos en que por excepción no las tuvo, contó con la ley del estado de sitio que, cuando no estaba en ejercicio actual, se alzaba como un amago sobre los gobernadores. Con la Constitución no gobernó nunca."¹⁸

¹⁶ Emilio Rabasa, *op. cit.*, p. 112.

¹⁷ *Ibidem*, p. 110.

¹⁸ *Ibidem*, p. 102.

Y en cuanto al último periodo del liberalismo, gobernado por Porfirio Díaz, es claro que las leyes mexicanas hubieron de sacrificarse a la eficacia del Porfiriato, y a la necesidad final de pacificar el país, luego de sesenta años de luchas internas. Díaz respetó las formas, pero no los contenidos. Y su dictadura se extendió hasta el comienzo de la Revolución Mexicana. Así, la definición de grandes proyectos nacionales por parte de una minoría, la concentración del poder en una sola persona, y el ejercicio de la dominación del Estado más allá de las leyes, se asentaron como tres tendencias que habrían de reproducirse durante los años de la dictadura porfirista, pero que venían de atrás: desde los primeros tiempos de la Independencia.

Las ideas del liberalismo

Esas tendencias no fueron ajenas, sin embargo, a la instauración de las ideas liberales que, finalmente, se impondrían a la corriente conservadora. Podrían resumirse en cinco grandes transformaciones, cada una de las cuales se explica no sólo por su correspondencia con la ideología liberal de su tiempo —surgida tanto de Europa, y de Francia en particular, como de los Estados Unidos— sino por su abierto rechazo a las formas establecidas en la época colonial. Es decir, su implantación en México no obedeció únicamente a la influencia de las

En efecto, no sería sino hasta 1857 cuando una Constitución liberal se implantaría en definitiva en lo que restó del siglo pasado, pero las batallas por el poder continuarían, de hecho, hasta una década más tarde. De esa manera podría agregarse, al recuento de Rabasa, una guerra con los Estados Unidos, una intervención militar de Francia y la pérdida de más de la mitad del territorio original de la Nueva España, además de casi una centena de revueltas campesinas e indígenas por todo el país.¹³

No me atreveré a describir el curso de esos años iniciales en el espacio de este ensayo. Pero no sobra subrayar que durante ese período se asentaron no sólo las ideas liberales, sino las tres tendencias que apunté antes: de un lado, las contiendas se resolvieron entre dos bandos minoritarios de la población, cuyas diferencias sobre la participación de las mayorías indias aparecían, más bien, diluidas en medio de un orden colonial que quería continuarse o en la busca de un nuevo entramado liberal, basado en la idea del ciudadano, con escasas referencias efectivas en la realidad.¹⁴

... El Estado moderno no tenía ante él más que comunidades indígenas o campesinas todavía coherentes,

¹³ Cfr. Leucín Reyna, *Las rebeliones campesinas en México*, México, El Colegio de México, 1988 (1a. ed., 1980).

¹⁴ Charles Hale ha mostrado que entre las ideas liberales y las conservadoras había más semejanzas que diferencias, al menos en el punto central de la participación de las grandes mayorías populares en los asuntos del gobierno. Cfr. *El liberalismo mexicano en la época de Mora*, México, Siglo XXI, 1988.

haciendas y enclaves señoriales, clanes familiares, redes de lazos personales y de clientelas, en fin, una multitud de cuerpos fuertemente jerarquizados, pequeños y grandes; uno de ellos gigantesco, la Iglesia como estamento, todavía omnipresente, vista como piedra angular de todo el antiguo edificio sociopolítico y considerada como el enemigo número uno por los autores de la Constitución (de 1857).

Ante este conjunto masivo, una república ilustrada no podía tener otro recurso para gobernar que el de la "ficción democrática", puesto que, si el sufragio universal se hubiese hecho efectivo, las antiguas autoridades evidentemente hubiesen sido elegidas en todos los niveles. Como los jóvenes liberales demócratas reivindicaban la soberanía popular, tuvieron que proclamarse como "pueblo" y gobernar por vía autoritaria, a la manera de los jacobinos de la Revolución francesa.¹⁵

De otro lado, a la concentración del poder personal que acumuló Iturbide en los inicios de la vida independiente, siguió una concentración similar en manos de Antonio López de Santa Anna, quien jugó con ambos bandos políticos pero concluyó sus días como enemigo declarado del liberalismo. Santa Anna fue el presidente de México cada vez que hizo falta, de 1833 a 1855, hasta que una revuelta encabezada por Juan Álvarez inició la guerra que llevaría al primer triunfo militar de los liberales y a la paulatina sucesión del mando que desem-

¹⁵ François Chevalier, *op. cit.*, p. 31.

corrientes del pensamiento decimonónico, sino también a las características propias de la pugna entre liberales y conservadores. O, al menos, su interpretación abstracta se convirtió, con el correr de los años, en una forma concreta de contradecir el orden colonial. Veamos cada una por separado.

i) La concepción del ciudadano individual, como clave del derecho político, frente a los fueros y privilegios de las grandes corporaciones. En el liberalismo mexicano —como en el resto de Occidente—, la idea de la igualdad jurídica apareció atada a la libertad individual:

el liberalismo se caracteriza por ser una concepción individualista: es decir, una concepción para la cual el individuo y no los grupos constituyen la verdadera esencia; los valores individuales son superiores a los colectivos, y el individuo, en fin, decide su destino y hace la Historia.¹⁹

A esa concepción contribuía, en México, la lucha concreta contra la influencia de la Iglesia y del ejército, cuyos fueros corporativos se consagraron en todas las constituciones que vio el siglo pasado, con excepción de la de 1857. Buscar la igualdad jurídica significaba, para los liberales, enfrentar los privilegios de las corporaciones coloniales y desar-

mar, al mismo tiempo, el apoyo político principal de la vertiente conservadora. Desde el mirador de los liberales, en México no debía hablarse más de castas u oficios, sino de ciudadanos iguales ante la ley, en la medida en que de ese punto partiría el resto de la estructura política y jurídica que se proponían construir. La hipotética construcción de una ciudadanía nacional afrontaría sin embargo la realidad de las comunidades indígenas que, de hecho, formaban un mundo aislado, tutelado y subordinado. Y en ese sentido, como ha observado Charles Hale,²⁰ los liberales llegaron a coincidir con los conservadores en su común desprecio por la mayoría indígena del país, resistente a abandonar su atávico sentido comunitario y ajeno a las propuestas del Estado moderno en favor de los individuos.

Naturalmente, la marginación de la mayoría de las comunidades revelaba las contradicciones palpables del modelo liberal, que François X. Guerra ha tomado como prueba de una "ficción democrática":

... la nueva política era la consecuencia de las formas modernas de sociabilidad, de la adhesión a una cultura democrática no comparada por el resto de la sociedad. La "vida política" [por tanto] no era ni podía ser otra que la de las élites —el "pueblo real"—, que desempeñaban el papel del "pueblo teórico" —la sociedad.²¹

¹⁹ Manuel García Pelayo, "Derecho Constitucional Comparado", *Revista de Occidente*, Madrid, 1959, p. 143, citado por Remedio Sánchez Ferriz, *Estudio sobre las libertades*, Valencia, Tirant lo Blane, 1989, p. 87.

²⁰ Cfr. Charles Hale, *op. cit.*, pp. 221-225.

²¹ François X. Guerra, *op. cit.*, p. 197.

No es extraño, así, que las elecciones para Presidente de la República hayan excluido a los analfabetos (la inmensa mayoría de la población) hasta mediados del siglo XIX, y que el voto universal y directo no haya sido implantado sino hasta el triunfo arrojado de la Revolución Mexicana. Como ha dicho Guerra, se trataba en realidad de excluir a la verdadera sociedad que se intentaba gobernar "desde arriba". Y a pesar de ello,

el reemplazo de los equipos en el poder no se [hizo] por medio de las elecciones. Nunca se ve entonces [...] que el gobierno en el poder pierda las elecciones. Este reemplazo se hace por caminos diversos según la aspereza de las querellas de las *élites*, las formas de acción y las simbólicas del "pueblo".²²

ii) La idea de ciudadanía llevaba aparejada la de la secularización de la sociedad. Si durante la Colonia la vida privada pasaba por las grandes corporaciones y, particularmente, por el control de la Iglesia, en el siglo XIX la formación del Estado moderno exigía la separación entre el poder terrenal y la libertad de conciencia. La consigna de los liberales era secularizar la vida "de la cuna a la tumba", lo que suponía no sólo erradicar los fueros eclesiásticos para establecer una legislación común a todos los "ciudadanos" del nuevo Estado, sino delimitar

las relaciones entre Iglesia y Estado que se heredaban del Patronato colonial.²³

No obstante, la fuerza política de la Iglesia —como sustento de las relaciones sociales—, y del ejército —como sustento del poder—, se tradujeron en el predominio de los fueros legales durante toda la primera mitad del siglo pasado. Sólo al cabo de la formulación de la Constitución de 1857, y de la guerra que hubo de librarse para derrotar las resistencias de la vertiente conservadora, fue posible aquella separación de Iglesia y Estado, al margen incluso del Patronato que, por lo demás, nunca reconoció el Vaticano después de la Independencia. Y tomaría aún más tiempo la definición de un marco legal propicio para desmontar el poder efectivo del clero, basado no sólo en su influencia política propia, sino en la posesión de enormes extensiones de tierra, que lo convertía en el más rico propietario del país.²⁴

La ofensiva liberal contra la Iglesia era, también, una ofensiva contra sus adversarios conservadores. Sin embargo, el proyecto liberal no suponía una subordinación del clero a la autoridad del Estado, ni la anulación de sus derechos políticos individuales. En el contexto de la ideología liberal, el sacerdote habría de considerarse como un ciudadano más, y su vida en sociedad habría de regirse por el derecho igualmente válido para el resto de los me-

²² *Ibidem*, p. 198.

²³ Jesús Reyes Heróles, "La secularización", *op. cit.*, vol. 3, pp. 67-250.

²⁴ *Cfr. op. cit.*, vol. 2, pp. 92-94.

xicanos. Y en el mismo sentido, sus actividades educativas y profesionales podrían contar con la protección de las leyes. No se trataba de excluirlos del derecho, sino de luchar contra la exclusión que la propia Iglesia intentaba prolongar. Para los liberales, la clave del Estado moderno consistía en la inclusión de todos los ciudadanos, al margen de su profesión, en el marco del Estado de derecho. De ahí que el propósito de la secularización implicara un doble movimiento: de un lado, la anulación de los privilegios; pero de otro, la universalización del derecho para todos los ciudadanos.

iii) La concepción individualista de la historia suponía otra forma de lucha contra las grandes corporaciones heredadas de la Colonia: la implantación de la propiedad privada, individual, como única forma legítima de generar riqueza y distribuirla. Para los liberales, la formación de una clase capitalista constituía un propósito ineludible. Y esta concepción habría de convertirse, sin duda, en uno de los puntos de mayor trascendencia política, económica y social del siglo pasado, y también en una de las claves fundamentales de la Revolución Mexicana.

En términos ideales, la ideología liberal imaginaba una clase extendida de pequeños propietarios rurales, que emplearan la tierra en un mercado sin protecciones ni influencias corporativas. Y esa concepción ideal suponía, al menos, una doble batalla: contra las posesiones amortizadas de la Iglesia,

principalmente; y contra las tierras comunales y ejidales entregadas a los pueblos para su subsistencia, de acuerdo con las tradiciones del gobierno local castellano. Mientras las tierras se mantuvieran bajo el control de grupos y no de individuos, el Estado moderno no podría contar con su contraparte económica, fundada no sólo en los derechos políticos de ciudadanos libres, sino en el empuje de una clase capitalista, empresaria, capaz de promover el crecimiento económico.

iv) Los liberales defendieron también el sistema federal de gobierno, por razones de estrategia política. El Estado central, protector de fueros y privilegios, era el sistema que se derivaba de los tiempos coloniales, mientras que los espacios políticos y militares de ese Estado eran los ocupados por la *élite* criolla, que finalmente consumió la Independencia. En contrapartida, los múltiples congresos convocados para formar el Estado nacional mexicano representaban la pluralidad regional del país y, al mismo tiempo, a la *contraélite* liberal. De ahí que el federalismo se asimilara, desde un principio, como parte de su ideología.

Sin embargo, fue un federalismo aparente. Si los liberales lo defendían, los conservadores se inclinaban por el gobierno central. De modo que a lo largo del periodo de fluctuaciones del siglo pasado, ambas formas de gobierno se instalaron alternativamente. Y la primera no prosperó sino hasta el momento en que la vertiente liberal ganó el poder

suficiente para evitar una nueva derrota, o una nueva invasión. Frente a la inestabilidad política mexicana, como ha observado Rabasa:

[Juárez] tenía que obrar de suerte que todo el poder estuviese en sus manos, y frente a jefes de Estado dictadores, era indispensable un Presidente dictador. Juárez empleó aquellas fuerzas que no podía destruir: se apoyó en los gobiernos locales, apoyándolos a su vez, y se mantuvo con una mayoría del Congreso de que los gobernadores lo proveían.²⁵

Federalismo formal, pues, pero centralismo efectivo, a través de la concentración del poder en una sola persona.

v) La última de las ideas trascendentes del liberalismo mexicano del siglo XIX fue la de la economía libre, vinculada con el exterior no sólo a través del comercio sino de las inversiones extranjeras directas. Una economía basada en la propiedad individual, y atenta a las corrientes del capital internacional. Una economía, en síntesis, a la medida del Estado moderno y de las mejores tendencias del capitalismo de su tiempo.

El triunfo de las ideas liberales después de la primera mitad del siglo llevaría, en efecto, a la instauración de un mercado cada vez más abierto a los productos y a las inversiones del exterior. Y en este sentido, si algo caracterizó la política económica

del Porfiriato fue la apertura liberal, no sólo para el comercio, sino aun para la construcción de la infraestructura de comunicaciones e industrial que representaría el mayor de sus éxitos, al convertir la parte más dinámica de la economía mexicana en proveedora de los mercados de consumo de los Estados Unidos y, al menos, de una parte de Europa. Al final del Porfiriato, las polémicas con los sectores conservadores ya pertenecían al pasado y, en consecuencia, la política económica liberal pudo desplegarse, finalmente, sin restricciones.

LAS APORTACIONES DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA

Tres vertientes revolucionarias

La literatura sobre el movimiento revolucionario que vivió México entre 1910 y 1929 es, quizá, incontable. Hay numerosas lecturas de la Revolución Mexicana, que sin embargo no han llevado a un consenso sobre su significado ni, siquiera, sobre sus causas primeras. ¿Contra qué se levantó la Revolución Mexicana? Es una pregunta que se ha intentado responder una y otra vez, sin que haya hasta ahora una versión aceptada por todos. Y a esa pregunta sigue esta otra: ¿qué conquistó la Revolución Mexicana? Igualmente polémica, en la medida en que tanto el gobierno como una parte de la

²⁵ Rabasa, *op. cit.*, p. 103.

oposición política del país, siguen reivindicando una supuesta ideología emanada de aquel movimiento cuyos contornos, sin embargo, no han sido definidos con nitidez.

Por lo menos tres vertientes se dieron cita en el movimiento armado, cuyas ideas habrían de plasmarse —así fuera de modo formal— en la Constitución de 1917: una era heredera del liberalismo del siglo XIX, y pedía la democracia como condición básica para continuar una obra que consideraba interrumpida por la prolongación de la dictadura. La segunda vertiente fue la aguarista que, a diferencia de la primera, no se planteó reivindicaciones políticas sino sociales: quería el reparto de tierras entre los campesinos, a parir de una demanda ancestral de despojo. Y la tercera, en fin, fue la vertiente más cercana a las ideas socialistas, que insistió en la importancia de la intervención del Estado no sólo para redistribuir los productos del crecimiento, sino para organizar a la sociedad frente a los intereses privados.

Las tres corrientes participaron en el movimiento armado, y las tres se hicieron representar en el Congreso de 1916-1917. Pero no produjeron una síntesis capaz de evitar las contradicciones que suponía su convivencia, de modo que la Revolución adoptó un programa plural y contradictorio, a la vez, que sólo cobraría formas concretas a través del uso peculiar del poder que haría cada uno de sus líderes sucesivos.

La primera vertiente nació en el norte de México —la frontera con los Estados Unidos— y fue desde sus orígenes liberal y democrática. Fue la que despertó la conciencia revolucionaria, y también la que se impuso al cabo del movimiento armado. Pedía la instauración del liberalismo político como el paso que México debía dar, luego de la implantación de las ideas liberales en el ámbito económico. Su lema era: "Sufragio efectivo. No reelección." Y su referencia inmediata era la realidad hacendaria del norte, en la que se concentraban tanto la expansión de la riqueza como un rígido control político por parte del centro. Para los revolucionarios del norte, la democracia política bastaría para resolver los principales problemas sociales de México, que tampoco desconocían. Pero sus propuestas propias no trascendieron la herencia del XIX.

La vertiente democrático-liberal que encabezó la Revolución Mexicana —con Francisco I. Madero y el *Plan de San Luis* como primeros puntos de apoyo— convocó al movimiento armado de 1910 como consecuencia de un nuevo fraude electoral, cometido por Porfirio Díaz para alargar cuatro años más un gobierno que había comenzado, de hecho, en 1877. Y en sus orígenes, ese movimiento no se proponía más que desplazar del poder al dictador:

Por lo que a mí respecta —escribió Madero en ese Plan inicial— tengo la conciencia tranquila [pues hice] todo lo posible para llegar a un arreglo pacífico y

estuve dispuesto hasta a renunciar a mi candidatura siempre que el general Díaz hubiese permitido a la Nación designar aunque fuese al Vicepresidente de la República; pero, dominado por incomprensible orgullo y por inaudita soberbia, desoyó la voz de la Patria y prefirió precipitarla en una revolución antes de ceder un ápice, antes de devolverle al pueblo un átomo de sus derechos, antes de cumplir, aunque fuese en las postrimerías de su vida, parte de las promesas que hizo...²⁶

El llamado a la Revolución despertó, sin embargo, la participación de otras corrientes, quizá más arraigadas en los problemas de México. La más conocida —y quizá la más importante— fue la que encabezó Emiliano Zapata. Fue una vertiente asentada en el centro y el sur del país, cuya tradición indígena y comunitaria le distinguía del norte mexicano, más moderno y en todo caso más próspero. El zapatismo reivindicó los derechos de los campesinos a la propiedad de la tierra que trabajaban y se distanció, desde un principio, de la mera defensa de los derechos políticos proclamados por Madero. En su *Plan de Ayala*, en efecto, Zapata y su grupo exigían la renuncia de Madero, a quien consideraban continuador de la dictadura, y pedían cambios sociales que introdujeron, así, uno de los rasgos más relevantes de la Revolución:

²⁶ Francisco I. Madero, *Plan de San Luis*, San Luis Potosí, 5 de octubre de 1910, en Manuel González Ramírez, *Planes políticos y otros documentos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1954, pp. 33-41.

... como parte adicional del Plan que invocamos (el de San Luis) hacemos constar que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía [...] entrarán en posesión de estos bienes inmuebles, desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a estas propiedades, de las cuales han sido despojados por la mala fe de nuestros opresores...

... En virtud de que la inensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán [...] a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo...²⁷

El reparto de tierras, como condición revolucionaria para pueblos y campesinos, entraría en contradicción con las tendencias liberales del XIX —defensoras de la propiedad estrictamente individual—, pero otorgaría a la Revolución un curso social y político diferente y, sin duda, ligado a una larga tradición de rebeliones campesinas en busca de tierra.

²⁷ Emiliano Zapata, et al., *Plan de Ayala*, Ayala, Morelos, 28 de noviembre de 1911, en Manuel González Ramírez, *op. cit.*, pp. 73-77.

Pero habría, todavía, una tercera vertiente: la que cobró forma práctica en el sureste de México (la frontera con el Caribe y con Centroamérica), y que se identificó con las ideas sociales e igualitarias de principios de siglo. Se asentó en una de las zonas de mayor atraso social de la República, aunque no todos sus líderes hayan sido naturales de esa región. De modo que en varios estados del sureste, donde la Revolución apenas hubo de librar batallas armadas, los líderes revolucionarios pusieron en marcha Ligas de Resistencia y organizaciones celulares de inquilinos, de obreros, de campesinos e, incluso, de mujeres, en el contexto de gobiernos locales que se autoproclamaron socialistas, y que intentaron poner en práctica las ideas que habían leído en Proudhon o Bakunin.

En esa vertiente podría incluirse, también, el movimiento norteño que encabezó Francisco Villa de un modo ideológicamente desarticulado, pero militarmente eficaz. Villa, en efecto, representó una rebelión de raíces agrarias —como Zapata— pero su circunstancia regional era otra. A diferencia de los reclamos claros y simples del campesino desposeído de tierras, los que postuló Villa podrían estudiarse como los de una clase social, cercana a la definición marxista del proletariado. El que encabezaba Villa no era un grupo formado por los obreros de una industria incipiente, sino por gente que sobrevivía alrededor de los mercados generados por las grandes y poderosas haciendas del nor-

te. La mayoría era campesina, pero sus tradiciones no se extendían, como en el sur, a una vida comunitaria que hallaba raíces desde los tiempos de la Colonia. Por eso, los revolucionarios dirigidos por Villa eran, si cabe la definición, más “modernos” que los comandados por Emiliano Zapata, y sus ideas habrían de desembocar en postulados proletarios: en reivindicaciones al trabajo obrero.

Otro grupo, sin embargo, antecedió esa tercera vertiente: los miembros del Partido Liberal Mexicano (que nacería hacia 1906, como precursor del movimiento revolucionario). Ese grupo —también norteño— hizo suyas las tesis obreras de su tiempo y, a pesar de que México era un país mayoritariamente rural, introdujo al movimiento revolucionario una visión del proletariado que, en su momento, otorgaría otro más de sus rasgos distintivos a las transformaciones iniciadas por la Revolución. Ya en 1906, el partido presidido por Ricardo Flores Magón proponía, desde el exilio en los Estados Unidos, una serie de medidas de protección al trabajo industrial, que tomaría tiempo llevar a la práctica:

Un gobierno que se preocupe por el bien efectivo de todo el pueblo no puede permanecer indiferente ante la importantísima cuestión del trabajo. Gracias a la dictadura de Porfirio Díaz, que pone el poder al servicio de todos los explotadores del pueblo, el trabajador mexicano ha sido reducido a la condición más miserable; en dondequiera que presta sus servicios,

es obligado a desempeñar una dura labor de muchas horas por un jornal de unos cuantos centavos...

Una labor máxima de ocho horas y un salario mínimo de un peso es lo menos que puede pretenderse para que el trabajador esté siquiera a salvo de la miseria, para que la fatiga no le agote, y para que le quede tiempo y humor de procurarse una instrucción y distracción después de su trabajo...²⁸

Una tercera vertiente, pues, de índole proletaria, que defendería el trabajo pero también la educación pública gratuita y, en más de un sentido, el anticlericalismo como ideología. Fue la vertiente que mayores aportaciones teóricas haría a la Revolución, aunque su influencia militar haya sucumbido a la poderosa rama democrático-liberal que, finalmente, vencería en los campos de batalla.

Las principales transformaciones revolucionarias

La suma de esas tres vertientes ofrecería un abanico diverso de propuestas de cambio que, no obstante su origen contradictorio, se reunirían en el proyecto constitucional de 1917. El texto constitucional mexicano —en su versión original— intentó amalgamar las transformaciones diseñadas por los

diferentes grupos en pugna, a partir de una idea democrática de concertación de intereses. Y esas transformaciones, con una sola excepción, habrían de enfrentarse a la lógica liberal que quedó plasmada a lo largo del siglo XIX. En seguida señalo las más relevantes.

i) Por su densidad histórica, debe anotarse la Reforma Agraria. Si bien el zapatismo, como movimiento armado, fue derrotado a lo largo de la contienda por el grupo revolucionario liberal, sus tesis más acariadas se incorporaron al cuerpo del Artículo 27 constitucional. A diferencia de las propuestas exclusivamente liberales, la nueva Constitución recogió la demanda de reparto de tierras para los campesinos que las pidieran, en una nueva concepción que hizo de la tierra una propiedad de la nación. Se reconstituyó así el ejido como una parcela de explotación colectiva, y las tierras comunales de los pueblos, que el liberalismo había intentado sacrificar en favor de la única forma de propiedad que aceptaba: la individual. La Reforma Agraria representaba, pues, una de las cúspides revolucionarias, y también un cambio radical respecto de las ideas fundamentales del siglo pasado.

ii) La defensa del trabajo como una obligación del Estado frente a los particulares. En el Artículo 123 constitucional, México recogió tesis sociales que ninguna otra Constitución del mundo contemplaba por aquellos tiempos. La defensa del trabajo que asumió el Estado en 1917, se desplegaba en

²⁸ *Programa del Partido Liberal*, Saint Louis Missouri, Estados Unidos, 1 de julio de 1906, en Manuel González Ramírez, *op. cit.*, pp. 3-24.

dos frentes igualmente importantes: de un lado, como una función de arbitraje, para evitar la explotación del obrero por parte del capital; pero de otro, como la obligación del Estado de propiciar condiciones de crecimiento económico capaces de generar nuevas fuentes de empleo. Con ese artículo, en consecuencia, el Estado asumía no sólo el papel que demandaría más tarde la socialdemocracia europea, sino la conducción del proceso económico nacional, a partir de un criterio definido de redistribución del ingreso.

iii) La intervención del Estado en favor del desarrollo social representaba, por último, una transformación radical respecto del liberalismo decimonónico. La educación y la salud como responsabilidades estatales quedaron plasmadas en el texto constitucional, incorporando así derechos de "tercera generación" que superaban con creces los derechos fundamentales protegidos hasta entonces por las leyes de México, y también la demanda por derechos políticos y colectivos que había hecho prosperar el movimiento revolucionario inicial.

iv) La intolerancia respecto de la participación de la Iglesia en cualquier asunto político, la lucha contra la reelección en los cargos públicos y contra los medios de control político que limitaban la autonomía de los municipios. Si la Constitución de 1857 separó los asuntos eclesiásticos del Estado, la de 1917 constituyó un verdadero muro legal con-

tra cualquier forma posible de expresión política de la Iglesia. La guerra contra el clero se llevó hasta el extremo de la ideología revolucionaria, porque la Iglesia veía en el movimiento que se inició en 1910 el riesgo de perder uno de sus últimos elementos de fuerza: la educación. La Iglesia se convirtió en enemiga de los revolucionarios, y éstos no escatimaron su fuerza para llevarla hasta la marginación política más ostensible. El clero respondería más tarde —entre 1926 y 1929— con una rebelión armada que se extendería por varios estados de la República, pero insuficiente para recuperar la influencia legal que fue perdiendo paulatinamente.

No es necesario insistir en la importancia de la lucha contra la reelección en los cargos públicos. Pero debe agregarse que a esa lucha se sumó también la del control centralizado que la dictadura ejerció en estados y municipios. La Revolución nació fuera del centro contra la dominación ejercida por el régimen de Porfirio Díaz, y su capacidad de convocatoria radicó siempre en la periferia de la República. De modo que no es extraño que la vieja tesis del federalismo cobrara nuevo vigor en la Constitución de 1917, ni que los jefes políticos impuestos por Díaz para el control de los municipios desaparecieran definitivamente del escenario político nacional. La demanda por la autonomía de los municipios representaba una bandera común a todas las vertientes revolucionarias, y a todas las re-

giones de México. De ahí que en el texto constitucional se plasmara, al menos, la intención de constituir municipios, gobiernos de los pueblos, con libertad y con recursos financieros suficientes para cubrir sus necesidades elementales.

En resumen, distribución de la tierra entre los campesinos desposeídos; dirección del Estado en la economía, en favor del trabajo y del desarrollo social; y, democracia política y federalismo efectivos, podrían considerarse como las transformaciones políticas de mayor calado que introdujo la Revolución Mexicana. Transformaciones que recogían una herencia liberal —democracia política y federalismo— pero a las que se sumaron también las vertientes sociales del movimiento revolucionario, para hacer descansar el peso del crecimiento económico, de la distribución del ingreso y de la justicia social, en el aparato estatal que surgiría de la propia Revolución.

LAS TENDENCIAS DOMINANTES EN EL DESARROLLO POLÍTICO MEXICANO

No todas las transformaciones revolucionarias habrían de llevarse a la práctica. Y paradójicamente, las que mayores dificultades de realización han mosuado con el paso del tiempo, han sido las que dieron la pauta inicial al movimiento armado: la democracia política y el federalismo. Las tenden-

cias que apunté como hipótesis inicial, y como hilo conductor de este trabajo, han actuado en contra del proyecto inicial en todo el transcurso del siglo XX, para darle al régimen político mexicano un perfil diferente del que concibieron los revolucionarios de 1910. Seguramente no es el perfil que habría adoptado el país si esa revolución no hubiese tenido lugar, pero en nuestros días es mucho más palpable la posible continuidad de las ideas liberales del XIX, que la de la vertiente social que cobró forma en el movimiento revolucionario.

En más de un sentido, puede afirmarse que las transformaciones económicas y sociales que produjo la Revolución han ido cediendo su sitio a las exigencias de un modelo de desarrollo que se ha impuesto en México, como en la mayor parte del mundo. Un modelo que ha ido abandonando la "matriz de centralidad estatal"²⁹ y las propuestas populistas de principios de siglo, en favor de una posibilidad más segura de crecimiento, en el entorno de un mercado internacional interdependiente. Pero también puede decirse que, en México, otras tendencias domésticas han tenido mayor peso político que el proyecto propio de la Revolución Mexicana, y que esas tendencias han sobrevivido a los cambios más trascendentes. Intentaré describirlas

²⁹ Utilizo este término en el sentido de Marcelo Cavarozzi: "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

en la parte final de este ensayo, a sabiendas de que no pueden aislarse de las circunstancias en las que el país ha ido recuperando su tradición liberal. Pero interesa destacarlas por dos razones: es la primera que su existencia ha servido tanto para definir e imponer, como para desarticular los proyectos de mayor relevancia, sin que hasta ahora haya cobrado forma un movimiento democrático de mayor peso capaz de quebrar su dinámica permanente; la segunda es que esas tendencias, paradójicamente, podrían anunciar una contradicción entre los medios y los fines de las transformaciones que están en curso, y volverse en contra del proyecto mismo que se pretende instaurar.

La tendencia a la minoría

Los grandes proyectos políticos del país no sólo han sido elaborados por una minoría calificada. En rigor, esa tendencia no constituiría un rasgo peculiar del desarrollo político mexicano, sino una de las características indiscutibles de cualquier sistema político en cualquier tiempo. Lo que hace peculiar esa tendencia es que los proyectos nacionales así concebidos han sido, hasta ahora, inevitablemente excluyentes: si en el siglo XIX la confrontación entre las élites auspició una prolongada contienda política y militar, definida entre los bandos conservador y liberal, sin que llegara a plantearse

la posibilidad de un acuerdo nacional estable y duradero, en el siglo XX las diferencias entre proyectos distintos tampoco se han resuelto mediante la concertación, sino a través de la anulación política —y, a veces, física— del adversario. Sólo cuando una de las facciones en pugna ha logrado imponerse a las demás, los proyectos han cobrado legitimidad.

Ya he dicho que en el XIX hubieron de transcurrir más de cuatro décadas para que los liberales impusieran sus ideas sobre las resistencias conservadoras, a través de las armas. El proyecto liberal —definido siempre por una minoría calificada— se implantó en México después de la guerra civil de Reforma y después de que el régimen liberal derrotó militarmente a la monarquía de Maximiliano de Habsburgo. Sólo entonces se puso en marcha el programa de reformas que había madurado a lo largo de la muy prolongada contienda previa. Y el régimen de Porfirio Díaz, en ese sentido, puede verse como la realización del proyecto liberal, gracias a la instauración de una dictadura:³⁰ sin la paz, social como elemento vertebrador de toda la legitimidad porfirista —lo que suponía la destrucción del enemigo conservador— el liberalismo quizá se habría aplazado indefinidamente.

³⁰ Que la dictadura era necesaria para la realización del proyecto liberal, es una interpretación derivada de los propios textos de la época. Remito a dos que considero centrales: Kalsasa, *La Constitución y la Dictadura*, ya citado; y Justo Sierra, *Evolución política del pueblo mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, ed. de 1984 (tomada de la original de 1902).

Esa lógica de los grupos originalmente minoritarios a imponer sus ideas sobre la totalidad del país, también explica el curso de la fase armada en la Revolución Mexicana. Aunque debe subrayarse enseguida que, a diferencia del XIX, en la Revolución los proyectos triunfantes no fueron un producto casi puro de las ideas de la minoría, sino una síntesis de ideologías y demandas concretas de buena parte de la población del país. La concepción del Estado que surgiría del movimiento revolucionario, y que habría de plasmarse en la Constitución de 1917, representó una suma de propuestas de muy diverso cuño. Pero su instrumentación tomó el sentido contrario: el movimiento no se consideró superado, de hecho, sino hasta el momento en que uno de los grupos que combatió el Porfiriato anuló a sus adversarios.

En efecto, el estallido revolucionario inicial propiciado por Madero logró la renuncia del dictador y la celebración de los primeros comicios libres, con votación universal, directa y secreta, de toda la historia de México. Pero el presidente Madero no consiguió, en cambio, la legitimidad suficiente para controlar el movimiento que había puesto en marcha. El zapatismo en el sur, y un grupo revolucionario disconforme en el norte —dirigido por Pascual Orozco— recogieron la bandera revolucionaria para exigir las reformas que Madero decidió aplazar. Y el rompimiento de la paz nacional, tan preciada en el Porfiriato, ofreció el pretexto para

que un sector del ejército —encabezado por Victoriano Huerta— diera, en 1913, el golpe de Estado que prolongaría y profundizaría el movimiento revolucionario inicial.

A partir del golpe de Huerta cobrarían forma, en etapas sucesivas, diferentes facciones revolucionarias animadas, a un tiempo, por derrocar al nuevo dictador —a quien todos consideraban una continuación deformada de Díaz—, y por imponer sus propios criterios de gobierno para el país. Y, entre ellas, cabe destacar tres: el constitucionalismo, dirigido por Venustiano Carranza desde el norte del país, y afiliado desde sus orígenes a la defensa prioritaria de las ideas liberales que representó Madero; el villismo, también en el norte del país, que encabezó el mítico Pancho Villa, y cuyas reivindicaciones sociales frisaban el anarquismo; y el zapatismo, en el sur, del que ya se ha hablado en el cuerpo de este trabajo.

Carranza asumió, inmediatamente después del golpe, la jefatura de un Ejército Constitucionalista integrado bajo sus órdenes. Era entonces gobernador del estado de Coahuila y su propósito explícito³¹ era volver a la legalidad rota, al amparo de la Constitución todavía vigente de 1857. Pero su liderazgo fue insuficiente para integrar a Zapata y para mantener la lealtad de Villa. Y éstos se reunirían temporalmente contra el usurpador Huerta, pero

³¹ Propósito manifiesto en el *Plan de Guadalupe*, de 1913, en Manuel González Ramírez, *op. cit.*, pp. 137-138.

también contra Carranza, más por razones de clase que de índole ideológica. El conocido diálogo de Xochimilco entre ambos jefes revolucionarios sintetiza plásticamente su visión del cambio:

ZAPATA: Ya han dicho a usted todos los compañeros: siempre lo dije, les dije lo mismo, ese Carranza es un canalla.

VILLA: Son hombres que han dormido en almohada blandita. ¿Dónde van a ser amigos del pueblo que toda la vida se la ha pasado de puro sufrimiento?

ZAPATA: Al contrario, han estado acostumbrados a ser el azote del pueblo.

VILLA: Con estos hombres no hubiéramos tenido ni progreso ni bienestar ni reparto de tierras, sino una tiranía en el país...³²

No obstante, las fuerzas militares de Carranza fueron superiores a las de sus adversarios. Y hacia 1916 no sólo habían ganado el control del país sino que habían disuelto, prácticamente, la posibilidad de que villistas o zapatistas recuperaran el dominio de la situación nacional. Fue Carranza, convertido en presidente de México, quien convocó al Congreso Constituyente de 1916-1917, y quien gobernó con esa Constitución hasta 1920.

La fase armada de la Revolución, sin embargo, tomaría aún más tiempo: Álvaro Obregón, el general de mayor importancia entre las filas del consti-

tucionalismo dirigido por Carranza, se inconformó con la decisión de éste de dejar la Presidencia de la República en un civil (Ignacio Bonillas), y organizó una rebelión militar que expulsaría a Carranza del mando. Obregón gobernó de 1920 a 1924, y cedió el turno a Plutarco Elías Calles —otro general de su propio grupo— para el periodo de gobierno siguiente. No obstante, Obregón intentaría volver a la presidencia: hacia 1928 su figura como caudillo revolucionario indisputado (Carranza, Villa, Zapata y Orozco habían sido asesinados en diferentes momentos) le permitió legitimar sus deseos en elecciones sin competencia. Y, de hecho, Obregón habría concretado su reelección si un fanático partidario de la Iglesia no hubiera cambiado su vida por la del caudillo, en el último momento: Obregón también murió asesinado, mientras festejaba su triunfo electoral en un banquete público.

Para 1928, pues, todos los líderes del movimiento revolucionario habían muerto. Y Calles, el general que sucedió a Obregón, asumiría el mando del país con los mismos métodos de control político y militar que heredaba. Convertido en el sucesor de Obregón, Calles acudiría a la creación de un partido político para consolidar su propio liderazgo y, a la vez, para convocar el auxilio de los caudillos regionales en favor de la estabilidad política del país. Así nació, en marzo de 1929, el Partido Nacional Revolucionario, a partir de un pacto entre las *élites* revolucionarias que habían sobrevivido a los años más turbulentos del movimiento armado, sobre la

³² *Versión taquigráfica de la entrevista preliminar entre los generales Villa y Zapata en Xochimilco, D. F., el 4 de diciembre de 1914*, documento citado en Manuel González Rautíz, *op. cit.*, pp. 113-122.

base del liderazgo único, político y militar, de Plutarco Elías Calles.

La Revolución, que había comenzado como una rebelión democrático-liberal del norte, pero que se había extendido con rapidez hacia otros grupos sociales y otras regiones, concluyó en 1929 con el dominio de uno solo de esos grupos, heredero de la misma línea política que comenzó con Madero, continuó con Carranza, siguió con Obregón y convirtió a Calles, en la práctica, en el fundador del nuevo régimen. Con él, las tendencias revolucionarias que habían permitido la incorporación de ideas sociales y agraristas al texto constitucional quedaron relegadas en un plano subordinado. Paradójicamente, la Revolución que había comenzado con una demanda democrática, sólo pudo concluir cuando esa demanda se hizo a un lado en favor de la estabilidad política nacional: cuando uno de los grupos armados fue capaz de anular a los demás.

La tendencia a la concentración del poder

Si la historia del siglo XIX mexicano puede definirse, como ha dicho Emilio Rabasa, a través de la biografía de tres hombres (Santa Anna, Juárez y Díaz), la del siglo XX cabría en la dominación hegemónica que ha ejercido el Partido Revolucionario Institucional.

En efecto, después de las pugnas entre facciones

revolucionarias que se han resumido en los párrafos anteriores, el partido creado por Calles sirvió como instrumento privilegiado para garantizar, a un tiempo, la distribución de cuotas de poder entre los caudillos regionales que habían surgido de la Revolución, y para ofrecer un método seguro a la sucesión presidencial. Pero la estabilidad política que ha caracterizado al régimen mexicano a lo largo de sesenta años no podría atribuirse sólo al partido, sino al acuerdo tácito de continuar la tradición que ve en el Presidente de la República al líder máximo de esa organización en cada sexenio, capaz de controlar prácticamente todos los hilos del poder nacional y de designar sucesor, a través de su liderazgo partidista.

Si los enfrentamientos entre conservadores y liberales durante el XIX, y entre fracciones revolucionarias al principio del XX, habían forzado la concentración del poder en una sola persona, luego de 1929 esa concentración se ha justificado en la necesidad de asegurar la estabilidad política del país. Desde 1929, el centro político del país ha vuelto a imponer ideas, tareas, valores. Pero lo ha hecho con diferentes matices y formas. Lo que ha seguido a la Revolución no ha sido un solo modelo de gobierno sino varios, cobijados todos por un mismo origen histórico. En todos, sin embargo, ha prevalecido la misma tendencia concentradora de poder en la institución presidencial, a partir del binomio formado con el Partido Revolucionario. Y la lógica

de ese binomio ha descansado, a su vez, en el mantenimiento del poder: conservar el mando del país ha sido, pues, su condición y su virtud política.

No es exagerado decir que la clave central del régimen político mexicano ha estado en el intercambio de lealtades y de apoyos recíprocos entre la Presidencia y el partido oficial. Con ambos, los gobiernos mexicanos han estimulado o frenado las reformas que indicó la vertiente social de la Revolución Mexicana; han propiciado la intervención del Estado o su renuncia a la dirección económica; han organizado a obreros y campesinos en enormes asociaciones corporativas o han desestimulado la agrupación colectiva; han hecho crecer o decrecer al sector público. En una palabra: han transitado desde las propuestas sociales más avanzadas, hasta los proyectos liberales más congruentes, tomando la misma base de sustentación política: el pacto de un partido hegemónico, que apuntala y se protege, a la vez, por la Presidencia de la República. El resto del andamiaje político nacional se ha subordinado a ese binomio, desde 1929 a la fecha.

*La tendencia a la separación entre las formas
legales y las prácticas reales*

Es, por último, una secuela lógica de las dos tendencias anteriores. La Constitución de 1917, subordinada a las exigencias de la estabilidad política del

país, se ha interpretado —como, en su momento, la de 1857— más como un proyecto a realizar que como un texto obligatorio. Y, en consecuencia, muchas de sus disposiciones se han sacrificado al pragmatismo del ejercicio político.

Revisar el grado de cumplimiento real de cada uno de los artículos constitucionales sería motivo de otro trabajo. Pero interesa destacar, para los fines de estas notas, al menos tres ámbitos en los que salta a la vista la distancia entre formas y realidad.

i) Los procedimientos democráticos, secularmente controlados por el gobierno y el partido oficial, han permitido la supervivencia de ese binomio hasta nuestros días. Pero cabe una aclaración: las elecciones en México no siempre han sido alteradas, porque eso supondría que ha habido una oposición real y legal a lo largo del siglo, con la fuerza suficiente para enfrentar al partido oficial. Y sólo en momentos excepcionales esa condición se ha cumplido: la mayor parte del tiempo transcurrido entre 1929 y 1988 ha estado dominada por la hegemonía del PRI, en todos los planos. Las elecciones han contado con una oposición aparente, formada en general por partidos leales al régimen, pero incapaces de disputarle el poder. De modo que, hasta antes de 1988, la verdadera disputa por el poder era la que tenía lugar en el interior del propio partido oficial, mientras que las elecciones legales constituían, en la práctica, un mero formalismo. En otras palabras: la hegemonía del PRI no se

ha explicado por la repetición de un fraude continuo, sino por su capacidad de control corporativo: de sumar y organizar, entre sus filas, a la comunidad política nacional. Lo que quiere decir, por otra parte, que la distancia entre formas y realidad no se ha resuelto en actos abiertamente ilegales, sino formalmente irreprochables.

Sólo después de 1988 la oposición ha cobrado la fuerza suficiente como para convertir las elecciones en un evento formal y realmente necesario. Y sólo después de esa fecha, el argumento del fraude electoral ha hecho ver las leyes electorales en su dimensión correcta: como el método para definir la asignación del poder entre partidos distintos, y ya no como una formalidad auspiciada por el propio régimen para asentar su propia legitimidad.

ii) La subordinación de los poderes Legislativo y Judicial al poder del Presidente de la República. No sólo las facultades que la Constitución otorga al jefe del Ejecutivo, sino su liderazgo partidista, le permiten al Presidente dirigir los nombramientos y los trabajos de los tres poderes. Se trata de una consecuencia del punto anterior: en la medida en que la asignación del poder en México se ha resuelto, hasta ahora, a través de los métodos internos del partido oficial, la constitución de las cámaras y la designación de jueces ha pasado, también, por la voluntad discrecional de la Presidencia. Y ambos poderes, si bien han regido su operación por sus propias leyes orgánicas, se han visto obligados a an-

teponer la voluntad presidencial a las normas que rigen su funcionamiento interno.

iii) El federalismo mexicano se ha distanciado en la práctica de lo que indican las leyes. La concentración del poder en la Presidencia de la República ha impedido que estados y municipios ejerzan, realmente, las ya precarias facultades que les otorga la Constitución. Siendo formalmente federal, la organización política mexicana obedece más a las reglas de un Estado centralizado que a la distribución de competencias que supone su estructura formal.

LOS CAMBIOS RECIENTES

"Continuidad con cambio"

Las tendencias apuntadas han producido un régimen capaz de mudar criterios de política pública y aun de basamento ideológico, sin poner en riesgo la estabilidad del país. La continuidad ha consistido en la permanencia del binomio presidencia-partido, como sustentos del control del Estado y de la organización de la comunidad política nacional; y en el recurso retórico a una Revolución Mexicana que lo mismo ha servido para apoyar ideas liberales que socialistas, sin faltar en ningún caso a la verdad. Sin embargo, el partido oficial no sólo ha cambiado de nombre en tres ocasiones desde 1929, y ha transformado sus declaraciones de principios

hasta en una docena de veces, sino que el gobierno ha rectificado sus propias políticas, prácticamente, cada seis años.

Cada presidente de la República, desde 1934 a la fecha, ha asumido el mando del país con una promesa de renovar la gestión pública respecto de su pasado inmediato, sin abandonar su atadura a los principios revolucionarios ni su lealtad al partido. De ahí que, dentro de un mismo régimen, puedan encontrarse diferencias tan acusadas como las que distinguen al gobierno de Lázaro Cárdenas—quien puso en marcha la verdadera reforma agraria que había demandado una porción del movimiento revolucionario, propició la organización de los trabajadores y, en fin, nacionalizó el petróleo— del gobierno de Miguel Alemán, cuya tendencia fue claramente liberal y favorable a la consolidación de una nueva clase de empresarios en México, auspiciada desde el Estado. O como las que separan al gobierno de Gustavo Díaz Ordaz—quien llevó hasta el extremo la lógica autoritaria del régimen, con la masacre del 68, en la plaza de Tlatelolco— de su inmediato sucesor Luis Echeverría, quien intentó reconstruir la dinámica populista de los años cuarenta y convirtió al Estado en el eje casi exclusivo de la economía del país. O incluso, más recientemente, entre el gobierno de José López Portillo—quien consolidó la lógica del Estado como eje central del crecimiento y favoreció el mayor endeudamiento público en la historia de México— y el de

Miguel de la Madrid Hurtado, quien puso en marcha el proceso de apertura y reestructuración liberal de la economía, para desandar el camino que había seguido quien, de hecho, lo designó en el cargo.

Lo que ha cambiado en cada sexenio ha sido la dirección del desarrollo, impuesta desde el Estado. Y con ella se han transformado también las estructuras administrativas del gobierno, pero no sus bases de sustentación política. Y cada gobierno, en todo caso, ha restaurado las tres tendencias que han acompañado el desarrollo político del país a lo largo de su historia: la definición de los grandes proyectos por una minoría calificada (y excluyente), la centralización del poder y las distancias entre las formas legales y las prácticas reales.

Los cambios recientes

Las transformaciones que ha puesto en marcha el gobierno de Carlos Salinas de Gortari no son ajenas, pues, a la historia política mexicana. Por el contrario, responden a la dinámica que he intentado describir a lo largo de este trabajo: i) descansan en las mismas tendencias que han explicado los cambios políticos del país, desde su Independencia; ii) se apoyan en el mismo binomio presidencial-parido que se consolidó después de la Revolución Mexicana; iii) obedecen a la misma necesidad de ajustar las estructuras económicas del país a cir-

cunstancias cambiantes, sin alterar la estabilidad política ni las tendencias históricas que han justificado otras reformas; iv) recogen una vertiente de la ideología revolucionaria —la liberal, en este caso—, que sin embargo hinca sus raíces en las confrontaciones del siglo pasado; v) se presentan a la comunidad política del país como una rectificación ejecutiva a los errores del pasado inmediato, sin renunciar a la legitimidad histórica que ha sido útil al régimen, y vi) se sostienen en la búsqueda de una nueva eficacia y efectividad, para responder a las demandas acumuladas de la sociedad mexicana.

Todos esos rasgos han estado presentes en el escenario político nacional desde el triunfo de la Revolución Mexicana, sin alterar la estructura del régimen político del país. Y de ser así, podría decirse que a pesar de la profundidad de los cambios iniciados por el presidente Salinas de Gortari, la supervivencia de las grandes tendencias estructurales en las que se apoyan podría llevar a una nueva rectificación en el período de gobierno siguiente. O en otras palabras: mientras las tendencias que he intentado describir prevalezcan, ninguna transformación propiciada por el régimen puede considerarse definitiva. Con los mismos instrumentos, y bajo supuestos igualmente válidos de legitimidad histórica y eficacia política, otro gobierno podría actuar en sentido inverso, sin que el régimen sufra alteraciones de fondo.

Sólo una movilización extendida de la comunidad

política nacional podría romper esa posibilidad permanente de involución. Una movilización, como ha señalado Morlino,³³ que modifique la legitimidad del sistema y que trastoque la lógica de la eficacia política. Y en el caso mexicano, una movilización de esa naturaleza tendría que revertir las tres tendencias apuntadas, para: i) obligar a una ampliación de las bases sobre las cuales construir un "proyecto nacional", que incluya no sólo al grupo político dominante sino al conjunto de las fuerzas políticas del país; ii) desconcentrar el poder, en busca de nuevos contrapesos legítimos capaces de evitar los aparentes giros definitivos de corto plazo, y iii) asentar la vida política en los límites ciertos de una legislación aceptada y respetada por el régimen y por la comunidad política en su conjunto.

En suma: la instauración de un nuevo proyecto de corte liberal en México responde tanto a las circunstancias económicas del país —y del mercado internacional— como a una larga tradición nacional. No es un proyecto sin base histórica, sino la continuación del desarrollo político que también pasó por el movimiento revolucionario de 1910. Entre el proyecto puesto en curso por el presidente Salinas de Gortari y las luchas del liberalismo en el XIX hay un puente de continuidad, que no rompe con la Revolución Mexicana, sino que recoge de

³³ Leonardo Morlino, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.

ella las ideas afines a la facción militar y política que, finalmente, triunfó con las armas.

Pero, como sus antecedentes, este nuevo proyecto tampoco ha roto las tendencias políticas estructurales que vienen de atrás. De modo que su fortaleza, basada en la rapidez con la que se han instrumentado los cambios, esconde también el germen de su debilidad: mientras esas tendencias prevalezcan, el actual tampoco podrá considerarse como un proyecto consolidado, en tanto que su estabilidad —parafraseando a Morlino— no puede medirse por su duración anterior, sino por la previsibilidad de su duración futura.³⁴ Y nada garantiza que los mismos instrumentos empleados por el gobierno actual no sean utilizados por el siguiente para desmontar las reformas actuales. Nada garantiza, pues, que el liberalismo continuado no afronte la interpretación contraria de una *élite* nueva.

No es necesario repetir la importancia de las tendencias estructurales que he identificado como hilo conductor de este trabajo. Pero quizá convendría subrayar, por último, dos conclusiones que se derivan de ellas: i) mientras esas tendencias prevalezcan en el sistema político mexicano, ningún proyecto de gobierno podrá considerarse estable, en términos de sus posibilidades de duración en el tiempo; todos los proyectos, independientemente

de su inclinación liberal o social, son prácticamente incontestables a lo largo de seis años: del periodo de gobierno en el que una nueva minoría asume el control total del país; pero no existe ninguna garantía de que otras minorías excluyentes sustituyan el proyecto anterior por un conjunto de ideas nuevas, apoyadas por los mismos recursos y los mismos argumentos de sus antecesores; esa paradójica sensación de precariedad, en un régimen estable, obedece a la estructura política de un sistema que no ha encontrado opciones, y que ha prolongado sus tendencias estructurales a pesar de los cambios aparentes que han producido tres revoluciones, a lo largo de dos siglos, y ii) la estabilidad de un proyecto dependería de su formulación democrática; pero ésta, a su vez, tendría que romper las bases, tanto de la estabilidad política que ha caracterizado al régimen posrevolucionario, como de la cultura política que encuentra sus orígenes en las disputas del siglo pasado; la transformación democrática mexicana no podría derivarse exclusivamente de un acuerdo entre *élites*, pues un acuerdo así no modificaría las tendencias estructurales que han actuado contra la participación real de la sociedad. Para romper esas tendencias tendría que darse una movilización suficiente para garantizar una opinión plural, desconcentrada y afincada en las reglas legales del régimen: tres condiciones que nunca se han dado en la historia de México.

Si algo caracteriza la literatura sobre las transi-

³⁴ Morlino, *op. cit.*, p. 135 *passim*.

ciones políticas es su incertidumbre: su falta de "recetas" para el cambio. Pero tampoco puede colocarse a la ciencia política, simplemente, en el ámbito de la especulación. Si la observación de tendencias, a la luz de las herramientas de análisis que tenemos a nuestro alcance, fuera suficiente para otorgar al menos un cierto margen de probabilidades futuras, podría decirse que el sistema político mexicano no tiende a un cambio definitivo en el corto plazo, aunque un nuevo proyecto democrático se impusiera "desde arriba" en el futuro próximo. Pero también podría afirmarse que el proyecto liberal que está en curso, tal como está definido, podría cambiar pronto.

Un régimen estable con proyectos cambiantes parece ser, en síntesis, el destino más probable que ofrecen las tendencias estructurales de México. Al menos, mientras la democracia siga siendo sólo una aspiración.

II. DEMOCRACIA, DESPUÉS

EN AGOSTO de 1991 México vivió un proceso electoral equivalente, por su importancia, al de julio de 1988. Pero sus resultados fueron distintos: si uno operó como catalizador de un cambio que parecía inevitable, el otro fue antídoto; uno hizo creer que la transición mexicana a la democracia se aceleraba y el otro detuvo su salto y prolongó la hegemonía sexagenaria del PRI. Más tarde, esa hegemonía se ha asentado en una calculada generosidad hacia los candidatos del PAN en elecciones locales, que no sólo ha servido para delinear tendencias sino para disputar, cada vez con mayor fuerza, los espacios que ha reclamado para sí el PRD. Pero siendo muy importantes, cabe preguntar si esos comicios locales han hecho algo más que continuar los trazos de 1991. Mi respuesta sería negativa: creo que el 18 de agosto de ese año quedaron plasmados los contornos del conflicto político mexicano, al menos, hasta 1994. De modo que el análisis no debe desviarse del punto fundamental, que a pesar de todo sigue siendo el momento crucial de la sucesión en la Presidencia de la República.

¿Pero acaso todo volverá, en ella, a los escenarios tradicionales, como si nada esencial hubiera

ocurrido en la lógica del sistema político mexicano? Esa es la pregunta que anima estas notas. Tomando en cuenta las diferencias entre las elecciones cataclísmicas de 1988 y las (cataplásmicas) de 1991,¹ este artículo intentará subrayar algunos de los rasgos que se han perfilado en los últimos años para proponer, con la ayuda fundamental de tres "transitólogos" de distintos lugares y tiempos—Robert Dahl, Dankwart A. Rustow y Leonardo Morlino—, un juego de cinco escenarios contruidos alrededor de una idea democrática clara, que tropieze y se aturde con la obstinación de la realidad nacional.

EL CONTRASTE ENTRE DOS ELECCIONES

Cuatro rasgos hicieron peculiares a las elecciones de 1988: i) la abierta competencia por el poder presidencial, entre tres opciones políticas que compar-

¹ Tomo el término "elecciones cataclísmicas" de José María Maravall y Julián Santamaría: "Son elecciones—dicen, refiriéndose a las de España en 1982—que actuaron como un terremoto en el electorado, y al mismo tiempo demostraron un grado tal de fluidez en la votación que hizo imposible formular un enunciado claro acerca de la cristalización de los hábitos del voto. Esas elecciones reflejan en cambio la influencia de factores circunstanciales y un bajo nivel de identificación partidaria." Cfr. "El cambio político en España y las perspectivas de la democracia", en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), *Transición desde un gobierno autoritario* (Europa Meridional), Paidós, 1989, p. 153. Véase también Mario Caciagli, "Spain: Parties and the Party System in the Transition", *West European Politics* 7, núm. 2, abril de 1981, pp. 81-98.

tieron, por vez primera, una capacidad indudable de movilización popular; ii) las enormes dudas sobre la claridad de sus resultados, no sólo entre los partidos opuestos al PRI, sino aun entre buena parte de la opinión pública nacional e internacional; iii) la unidad de (casi) todas las fuerzas de izquierda, tradicionalmente divididas, en torno de un candidato común, y iv) la muy considerable reducción de votos en favor del PRI. La falta de credibilidad de aquellos comicios, la fuerza demostrada por la izquierda y la probabilidad de que el PRI se viera forzado a gobernar con la oposición, parecieron anunciar el comienzo de una transición definitiva en las prácticas del régimen político mexicano.

Sin embargo, ninguno de esos rasgos se repitió en 1991. Las de ese año fueron elecciones intermedias, en las que no estuvo en juego la presidencia de la República. Los comicios fueron vigilados a la luz de una legislación electoral mucho más rígida que instauró controles inéditos y, sobre todo, sus resultados fueron creídos por la mayor parte de los mexicanos.² La izquierda, además, se presentó desintegrada y sin el respaldo de un programa claro

² Los resultados de dos encuestas, ambas realizadas por la empresa Opinión Profesional, con una muestra de 5 mil cuestionarios en ocho regiones de México, fueron reveladores: en junio de 1991, 48.3% de los encuestados creía que las elecciones de agosto serían más limpias que las anteriores, y 44.7% opinó que el PRI podría obtener más votos que en 1988. Al finalizar agosto, 56.3% dijo creer en el "triunfo verdadero" del PRI, y 82.9% aseguró no haber visto ninguna irregularidad en el proceso electoral. Cfr. "Encuestalia", *Nexos*, núms. 161 y 166, agosto y octubre de 1991.

como alternativa y el PRI ganó las elecciones con mayoría absoluta de los votos emitidos en el país.

En suma: el PRI volvió a ganar y su triunfo no dejó sitio para formular una acusación de fraude generalizado. La gente realmente votó por el PRI. De modo que la apariencia, de acuerdo con los hechos visibles, es que todo volvía a la "normalidad" en el sistema político mexicano.

LA VISIÓN DE LOS ACTORES

Todos los partidos políticos, incluido el PRI, hablan de la transición a la democracia: de la necesidad de forjar un régimen pluralista que deje atrás el dominio casi exclusivo del partido creado por el gobierno hace sesenta y tres años. La comunidad política del país dice que el cambio es indispensable, aunque las interpretaciones sobre su forma sean muy distintas.

Para el PRI, las elecciones de 1991 representaron un paso más en un proceso que comenzó años antes. Con una legislación renovada, que permitió una mayor transparencia en las contiendas electorales, se habría satisfecho la demanda principal que provocó la movilización de 1988. En adelante, todo consistiría en perfeccionar la transparencia del voto pero, sobre todo, en vencer la intransigencia de los partidos de oposición, carentes de una cultura democrática suficiente como para aceptar

sus derrotas en elecciones vigiladas y transparentes. Para el PRI, la consolidación de la democracia no dependería tanto de una transformación nueva desde el Estado, cuanto de la posibilidad de asegurar el respeto de los partidos a la validez de los métodos vigentes.³

Para la oposición, en cambio, la transición mexicana sólo culminará cuando el PRI deje de ser el partido mayoritario. Desde el mirador del PAN, ese objetivo exige un mayor trabajo electoral por parte de todos los partidos en pugna, pero también la más amplia movilización popular posible. Elecciones limpias y presión social serían las dos consignas que sintetizarían la estrategia seguida por ese partido: ganar el poder palmo a palmo, no sólo en elecciones vigiladas sino con sus partidarios tomando la calle, en caso de dudas sobre la limpieza de los comicios. Pero tampoco ha descartado la negociación: su deseo de poder y su simpatía por la estrategia económica que ha seguido el gobierno desde 1983, le han permitido contar con el diálogo como

³ En su *Tercer Informe de Gobierno*, el presidente Carlos Salinas de Gortari definió su postura del modo siguiente: "En el cambio —dijo— las formas tradicionales son rebasadas por la realidad y las prácticas nuevas conllevan riesgos. En tales circunstancias puede suceder que los cambios demandados no se reconozcan ni se ubiquen en su real dimensión. En estos tiempos de transformaciones, no es posible gobernar un país como el nuestro con hipótesis o prácticas de decenios anteriores. [...] La política tiene la responsabilidad de convertir el conflicto en diálogo, y de llegar a acuerdos en el marco de la Ley. [...] Respondamos todos a un diálogo nacional para que, con franqueza y con buena fe, encontremos juntos el camino de la concertación para afrontar los grandes retos nacionales."

un recurso adicional para conquistar posiciones. Y sin embargo, el PAN ha reiterado que la transición política no culminará sino hasta el momento en que el PRI deje de gobernar.

Y la izquierda, por su parte, ha vuelto al doble perfil que tuvo durante años: una parte ligada en buena medida al régimen dominado por el PRI; y otra independiente, pero minoritaria. La primera—formada por partidos que han respaldado la política del gobierno en muy diversas ocasiones y que se han beneficiado de ello—recuperó el sitio que tenía antes de 1988: un lugar marginal, pero presente en el escenario político.⁴ Esos partidos crecieron con la alianza de izquierdas que permitió la formación del Frente Democrático Nacional en las elecciones presidenciales de 1988, pero al mismo tiempo perdieron su identidad propia y sacrificaron sus nexos con el gobierno. Cuando ese Frente hubo de trascenderse a sí mismo en busca de una formación política más estable, renunciaron a la posibilidad de reunirse y han vuelto, paulatinamente, a la situación ambigua que les caracterizó mucho tiempo.

La otra parte de la izquierda está aglutinada en el PRD: el partido que ha intentado cosechar los resultados electorales de 1988, a través de la figura central de Cuauhtémoc Cárdenas y de una estrategia de abierta ruptura con el gobierno. Pero si el

PRD nació con la idea de continuar el impulso ganado por el Frente Democrático Nacional, y aspiró desde un principio a convertirse en el partaguas de la transición democrática, ha sido incapaz, en cambio, de convocar la unidad de toda la izquierda e incluso de superar sus propias contradicciones. Partió de una demanda de fraude y del liderazgo aglutinador de Cárdenas como elementos cohesionadores de su discurso y de su estrategia, y se ha mantenido igual a lo largo de los años que han transcurrido desde 1988. De ahí que desde su mirador la transición política esté estancada. Y de ahí también que, de acuerdo con sus propios criterios, las elecciones de agosto de 1991 hayan sido, otra vez, las más fraudulentas de toda la historia de México y no hayan hecho sino confirmar las tendencias autoritarias del régimen mexicano.

UNA DESVIACIÓN NECESARIA: MÍNIMOS Y MODELOS

¿Pero de qué hablamos cuando hablamos de democracia? Como tantas otras palabras que navegan los ríos de la política mexicana, ésta también va a la deriva. Cada quien le asigna un valor diferente según las circunstancias y, a veces, hasta una connotación propia. Si ya la idea de la transición es ambigua,⁵ el puerto de arriba lo es aún más.

⁴ Me refiero, por supuesto, a tres partidos: el Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (FCRN); el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARVM); y, aunque en menor medida, al Partido Popular Socialista (PPS).

⁵ Jorge Javier Romero dice, por ejemplo, que "el concepto más ge-

Por eso antes de seguir adelante conviene tener un punto de referencia: los requisitos mínimos "para que se dé la democracia entre un gran número de habitantes [y] para recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias", que sugirió Robert Dahl en 1971.⁶ A saber: i) libertad de asociación; ii) libertad de expresión; iii) libertad de voto; iv) elegibilidad para el servicio público; v) derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo, y derecho a luchar por los votos; vi) diversidad de fuentes de información; vii) elecciones libres e imparciales, y viii) instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos, y de las demás formas de expresar las preferencias.⁷

¿Cuántos de estos requisitos se cumplen a plenitud en nuestra actualidad nacional? Desde luego no todos. O, al menos, no a plenitud. De ahí que no sobre tomarlos como punto de referencia de aquí en adelante, para darle cierto sentido a la otra orilla de la transición.

Normalmente aceptado de transición hace referencia al intervalo que se extiende entre un régimen político y otro, lo que significa que las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio de la disolución de un régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria". *Cfr.* "El pantano de la transición mexicana", *Nóxas*, núm. 176, p. 37.

⁶ *La Poliarquía (participación y oposición)* (Yale University Press, 1971), Madrid, Tecnos, 1989, p. 13.

⁷ *Ibidem*.

Otro investigador norteamericano propuso, por su parte, un modelo "dinámico" para estudiar transiciones, que podría ofrecer luces adicionales a nuestro tema, más allá de las interpretaciones parciales de los partidos políticos. Según Dankwart A. Rustow⁸ no pueden establecerse relaciones causales únicas que expliquen, por sí mismas, el resultado de un cambio político. Los factores económicos, sociales o de liderazgo político pueden ser tan relevantes como las creencias o las actitudes de una comunidad política: ninguna causa, aislada, suele ser definitiva en una transición. Entre las bases económicas y sociales, las características de la cultura cívica o el comportamiento de los actores políticos deben hallarse, más bien, fenómenos de influencia recíproca. Durante el cambio, nos dice Rustow, todos los factores tienen peso específico: todo está en juego.⁹

⁸ El texto citado es "Transitions to Democracy: Toward a dynamic model", *Comparative Politics*, abril de 1970.

⁹ Debe notarse que esas conclusiones son precursoras de las que proponían más tarde Phillippe Schmitter, Guillermo O'Donnell, Laurence Whitehead o Adam Przeworski. Para esos autores, en efecto: "1) las transiciones a la democracia (o al autoritarismo) pueden seguir rutas diversas; 2) esas rutas, o modalidades de transición —y las respectivas instituciones y prácticas con las que cada una está asociada— conducen a distintas subespecies del género 'democracia'. A su vez, estas subespecies tienen diferentes probabilidades de consolidarse. Por último, 3) el desenlace de toda transición es siempre incierto, y el riesgo de regresiones autoritarias nunca está completamente ausente". La síntesis es de Marcelo Cavarozzi, en "Más allá de las transiciones a la democracia", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, Madrid, diciembre de 1991, p. 89.

Pero propone, enseñada, un modelo que, sin olvidar las dificultades de cualquier predicción social, ayude al menos a evaluar el sentido del cambio:

El modelo presentado plantea tres propuestas. Primero, dice que dos ingredientes son indispensables para la génesis de la democracia: un sentido de unidad nacional, y un conflicto político complicado y profundo. Más tarde, tiene que haber una adopción consciente de las reglas democráticas de gobierno. Y, finalmente, tanto los políticos como los electores deben habituarse a esas reglas.

En segundo lugar, el modelo propone que esos ingredientes deben situarse por orden. Cada uno posee una lógica propia y sus propios protagonistas —por ejemplo, un cuadro de administradores y un grupo de literatos nacionalistas para el punto de la unificación nacional; un movimiento de masas, quizá liderado por disidentes de clases más altas para el punto del conflicto preparatorio; un pequeño círculo de líderes políticos abocados a la negociación y a la formulación de reglas democráticas; y una variedad de organizaciones y organizadores para el punto de la habituación a la democracia.¹⁰

Rustow sugiere, pues, que el proceso de democratización comienza gracias a una prolongada lucha política, cuyos protagonistas deben representar fuerzas claramente enfrentadas. El conflicto político sin solución, entre grupos que se neutralizan mutuamente, sería la clave de la “fase prepara-

toria” propuesta por Rustow, sin perder de vista que ese conflicto no ha de relacionarse necesariamente con la violencia ni que puede evolucionar sin que los protagonistas encuentren ningún tipo de solución democrática. El conflicto no es una llave maestra a la democracia, pero sí es el umbral que debe cruzarse.

Lo que hace trascender esa “fase preparatoria” es la decisión deliberada —al menos de una parte de los líderes en pugna— de aceptar la existencia de la diversidad política dentro de la unidad nacional. Y, en consecuencia, su voluntad de fijar algunos aspectos cruciales del método democrático. Esa decisión significaría, para Rustow, el comienzo de la “fase decisiva”, aunque ésta no sea protagonizada por los mismos líderes que pusieron en marcha el conflicto inicial.

Para que la democracia se consolide más tarde, hace falta sin embargo que esos métodos democráticos se pongan a prueba mediante un proceso inevitable de aprendizaje, de ensayo y error, pues “una falla constante en la solución de algunas cuestiones urgentes dañaría el prospecto democrático. Y si estas fallas ocurren demasiado temprano dentro de la fase final de habituación, pueden ser, sencillamente, fatales”.

El modelo de Rustow sugiere, pues, que una vez que se ha consolidado la unidad nacional —lo que puede ocurrir centurias antes de la transición a la democracia— dos o más fuerzas representativas tie-

¹⁰ Rustow, *op. cit.*, p. 361.

nen que protagonizar un conflicto, del que partirá la *necesidad* de formular pactos. De modo que la democracia aparece como una *salución necesaria*, frente a una disputa estancada. Sin embargo, agrega Rustow, para ser necesaria la democracia también ha de ser eficaz; de lo contrario, otras soluciones autoritarias pueden imponerse como alternativa a la estabilidad de un sistema político.

¿LA FASE PREPARATORIA?

El modelo propuesto por Rustow podría servir para explicar la situación en la que se encuentra la transición mexicana, siempre que se acepte que el desgajamiento del PRI en 1987 y la campaña de Cuauhtémoc Cárdenas en 1988 significaron, en efecto, el principio de un conflicto entre las filas de la *élite* gobernante. Un conflicto al que se sumaron otras tendencias de cambio que venían de atrás, y en el que el PAN ha ganado el sitio de cuña entre la presión y el acuerdo.

Y es que las elecciones de 1988 plantearon tres puntos clave sobre los que descansa buena parte de los matices que complican los escenarios del cambio. El primero tiene que ver con las *causas* que explican la permanencia del PRI en el poder, y con las posibilidades de sobrevivencia de ese partido al cabo de una mudanza de mayorías. ¿Acaso todo se origina y concluye en un fraude? El segundo punto

es una consecuencia del anterior, y podría resumirse en otra pregunta: ¿la lucha por la transición es una lucha *contra* el gobierno, o *en favor* de un régimen de partidos? Y el tercero, en fin, alude a los tiempos y a los instrumentos de la transición: ¿concluirá todo con un triunfo definitivo de los partidos de oposición, o el cambio debe asumirse como un proceso gradual, en el que el régimen se irá transformando con cada elección, sin sobresaltos?

En esos tres puntos descansan las diferencias que han dividido a la oposición. De ellos parte una visión dicotómica, por así decir, no sólo acerca de la estrategia de acuerdos que están definiendo el quehacer político nacional, sino sobre los escenarios del cambio. Pero para ser más explícitos hace falta detenerse en cada uno de ellos.

i) Para el PRD, los resultados de agosto de 1991 no modificaron su lectura del pasado inmediato, en la medida en que el PRI habría ganado las elecciones mediante un fraude sofisticado. Quienes sostienen esa postura han concluido, en consecuencia, que es indispensable insistir en la limpieza de los comicios, porque están persuadidos de que el PRI será derrotado tan pronto como los votos se cuenten con total transparencia. Las elecciones locales de Guanajuato y San Luis Potosí, en las que el PRI reconoció *de facto* el manejo poco escrupuloso de los sufragios, dieron visos de realidad a esa creencia y acentuaron las diferencias entre la oposición: el PAN ganó posiciones negociando con el

gobierno, mientras que el PRD perdió votos legales y poder real.

El PAN ha seguido otra ruta: para ese partido las elecciones de agosto de 1991 demostraron que la transición no prosperará sino mediante una estrategia de pactos que, al mismo tiempo, garantice la limpieza de los votos y la alternancia en el mando, sobre una base de respeto común, en la que el PRI también tendría un sitio. De ahí, pues, la primera diferencia central: ¿la transición supone la destrucción previa del PRI, o sólo su derrota como partido hegemónico?

ii) Esa diferencia lleva a otra, de igual importancia: si el PRI ganó los comicios con un fraude, ¿para qué buscar otras explicaciones? Pero si el PRI efectivamente ganó, la oposición se encuentra en un dilema que no admite descuido. Para unos, cualquier explicación que se ofrezca no conduciría sino a "legitimar" los triunfos del PRI; para otros, las elecciones de agosto de 1991 exigen una evolución de los planteamientos de 1988: ya no sólo se trataría de exigir la mayor transparencia en las elecciones, sino de buscar el equilibrio en el empleo de recursos durante las campañas políticas y la igualdad en el ámbito de la comunicación. Y desde esa óptica, el paso siguiente de la transición habría de consistir en el uso igualitario de los medios al alcance de cada una de las opciones políticas. Pero ese paso exigiría, también, una definición nítida de los programas de cada partido, como alternativa al proyecto del PRI. Se trata, pues, de una diferencia fundamental.

iii) En cuanto a los alcances de la transición, hay de nuevo dos posiciones distintas: una de ellas, representada también por el PRD, apuntaría hacia un cambio total que tendría como objetivo la conquista de la presidencia de la República. La otra, que parece animar la estrategia del PAN, preferiría entender la transición como un proceso gradual, que iría de la periferia al centro: de la conquista paulatina de presidencias municipales, curules legislativas y gubernaturas locales, a la mayoría nacional en elecciones federales más o menos cercanas.

La suma de esas diferencias podría resumirse en dos interpretaciones distintas sobre el curso de la transición: una parte de considerar el predominio del PRI como secuela de un fraude electoral reiterado, y supone que la derrota de ese partido llevaría a su desaparición. Entiende las elecciones como una lucha plebiscitaria contra el gobierno, en la que no cabe negociación alguna, y asume que la transición no terminará sino cuando la oposición, unida o no, conquiste la presidencia de la República y expulse al PRI del gobierno.

La otra se explica el predominio del PRI como secuela de una lucha partidaria desigual, pero considera que ese partido también tiene un sitio en el abanico plural del país. Aspira a que las elecciones sean cada vez más transparentes y asume la transición como un proceso gradual, del que no cabe descartar la negociación como un instrumento más para apresurar el cambio hacia un régimen pluralista.

OTRAS IDEAS

Ambas interpretaciones ayudan a definir los contornos del conflicto político en curso: las bases de la "fase preparatoria", si nos atuviéramos al modelo de Rustow. Pero hay que agregar otro instrumento de análisis: el de los vínculos entre el gobierno y la comunidad política nacional, para tratar de imaginar la potencia de esa fase preparatoria.

Leonardo Morlino, otro de los autores citados a estas páginas,¹¹ sugiere que cualquier cambio de régimen político debe estudiarse a la luz de tres niveles relacionados: i) el de la comunidad política, entendida como la porción organizada de la sociedad que es capaz de influir en las decisiones que atañen al régimen; la comunidad política no representa ni abarca a toda la sociedad, pero actúa por ella frente al poder; ii) Morlino destaca las estructuras políticas —el régimen de gobierno, propiamente dicho—, considerando su eficacia en la solución de los conflictos planteados por aquella comunidad, y iii) se refiere al nivel de los nexos entre gobierno y comunidad: a la legitimidad que los enlaza, sin riesgos para la estabilidad probable del sistema político en su conjunto. Para Morlino, pues, la movilización de una parte considerable de la comunidad política, la eficacia del régimen y la legitimidad que conforma el puente de unión entre am-

bos constituyen los datos clave para explicar una mudanza en las estructuras políticas, sin perder de vista que los tres se condicionan recíprocamente.

Así, por ejemplo, la pérdida de eficacia en el régimen podría ser causa de una movilización política que, a su vez, trastornaría las bases de su legitimidad. ¿Y no fue esto lo que ocurrió durante los años de crisis en México? De acuerdo con este autor, la pérdida de legitimidad puede ser el factor detonante del cambio, pero siempre que se cumplan también otras dos condiciones: la movilización de la comunidad política, y una sensible caída en la eficacia del régimen.

Con esos supuestos, y la visión dicotómica que prevalece en México sobre las posibilidades del cambio, propongo un juego de cinco escenarios, tomando en cuenta que sólo bajo una hipótesis de conflicto, en la que los actores políticos asuman la decisión de pactar una democracia verosímil, podría considerarse que las elecciones de 1991 no han significado, en efecto, un retraso en el proceso de transición del país.

Primer escenario: La democracia innecesaria

De acuerdo con las tesis de Rustow y de Morlino que he intentado seguir, la ausencia de un conflicto prolongado y profundo provocaría también que la transición a la democracia se considere innecesaria.

¹¹ Véase, en particular, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

ria. Mientras el régimen mantenga su eficacia y su capacidad de mantener vínculos legítimos con la comunidad política nacional, o mientras ésta no produzca una movilización que ponga en peligro esas dos condiciones, el cambio de régimen no será necesario: los líderes reales no tendrían motivos para pactar con fuerzas al margen ni, mucho menos, para ceder el poder.

El escenario es probable por varias razones: primera, que el gobierno ha hecho un esfuerzo evidente por desplazar las bases de su legitimidad hacia nuevos criterios de eficacia política y administrativa, que se han traducido en el control de la crisis de crecimiento y de la inflación. Y los resultados de los comicios de 1991 parecen mostrar que esa estrategia no ha sido en vano. El gobierno del presidente Salinas de Gortari ha abandonado el discurso revolucionario tradicional como sustento de una legítimidad "heredada" y lo ha suplido por uno nuevo, apoyado no sólo en la solución de los problemas inmediatos que planteó la economía del país sino en el Programa Nacional de Solidaridad, y en las expectativas de largo plazo que ha abierto el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá. El gobierno ha paliado muchas de las demandas de los estratos más pobres de la sociedad mexicana, y ha ganado la confianza de los más ricos pero, sobre todo, ha restado medios a los partidos de oposición para estimular una movilización política más allá de periodos electorales localizados.

Por otra parte, su política económica ha recibido el aplauso de los empresarios, y ha permitido consolidar las alianzas que, eventualmente, se habrían quebrado luego de la nacionalización bancaria de 1982. El criterio de privatización que ha sostenido el gobierno no ha perseguido sólo fines económicos sino también políticos, en busca del apoyo del capital nacional. Y en este sentido, las reformas recientes al Artículo 27 constitucional serían un elemento más de simpatía para los empresarios.

Otro grupo relevante de la comunidad política, la Iglesia católica, ha obtenido también respuestas favorables a las demandas que había venido planteando. Todo hace pensar en un largo proceso de negociaciones que habría concluido con un acuerdo de apoyo mutuo, en el que el régimen ha comenzado a cumplir la parte que le corresponde.

Los sindicatos constituyen un elemento difuso para cualquier escenario, en la medida en que los más importantes han pertenecido —o siguen haciéndolo— al PRI. El régimen no ha destruido sus métodos de control corporativo previos a la crisis de los ochenta, aunque esos métodos hayan perdido la eficacia de épocas anteriores. No es seguro que los sindicatos apoyen al régimen como lo habían hecho tradicionalmente, pero tampoco lo es que adquieran la fuerza suficiente para convertirse en un factor decisivo hacia 1994. En todo caso, esos sindicatos están pagando la cuota de su lealtad previa al sistema, y tendrían que recomponer sus propias bases de credibilidad, antes de que pudie-

ran protagonizar un conflicto capaz de cambiar el curso de los acontecimientos. Hasta ahora, parece claro que son los partidos, y no los sindicatos, quienes tendrían que encabezar una mudanza política.

Por último, el régimen sigue ejerciendo un control muy amplio sobre los medios de comunicación. Con ellos ha logrado asentar una imagen de eficacia económica y de apego social muy extendida entre las clases medias de México. Por una parte, las decisiones económicas y las de "efecto político", han ganado una evidente simpatía entre los grupos urbanos. Y por otra, el gobierno se ha ido adueñando de las propuestas alternativas de oposición: las más relevantes de los dos principales partidos que disputan la hegemonía al PRI se han asimilado a las estrategias defendidas por éste: del lado del PAN, las ideas sustentadas en la libertad individual y, sobre todo, en la importancia de la economía de mercado y la iniciativa privada, al margen de la intervención del Estado, han sido asumidas por el PRI a lo largo de los últimos años. Y del lado de la izquierda, la defensa de la justicia social, a partir de criterios de redistribución del ingreso, se ha reiterado ininterrumpidamente como el propósito que persigue el Programa de Solidaridad.

Con los medios como respaldo, en consecuencia, el gobierno ha logrado transmitir la sensación de que las principales propuestas de oposición se han traducido de hecho en políticas públicas. El mensaje, en síntesis, consiste en que el gobierno está haciendo todo lo que hay que hacer.

Así, la alianza renovada con empresarios e Iglesia, el control corporativo todavía vigente de sindicatos y agrupaciones campesinas, la puesta en marcha del Programa de Solidaridad y el manejo de una imagen de eficacia dirigida a las clases medias formarían un abanico de recursos suficiente como para desmovilizar a la comunidad política del país, asegurar la efectividad de las respuestas del régimen y, en consecuencia, reconstruir la legitimidad que pusieron en duda los comicios de 1988: el puente entre el régimen y los grupos que realmente influyen en el país. Sobre esa base, el conflicto político potencial se habría mitigado y, con él, la necesidad de instaurar un nuevo pacto plural. Sobre agregar que, bajo estos supuestos, la instauración democrática aparece como una alternativa innecesaria.

Segundo escenario: La democracia aparente

El primer escenario propuesto se modificaría, sin embargo, con la introducción de dos elementos de juicio adicionales. El primero de ellos es la caracterización de la legitimidad no sólo a partir de criterios de eficacia sino de pluralidad democrática. El segundo radica en la opinión internacional.

De acuerdo con el primero de esos supuestos, el régimen estaría obligado a propiciar la transición democrática en plazo breve, a riesgo de perder de modo definitivo las bases que le mantienen unido

con la comunidad política del país. Si a lo largo de seis décadas su legitimidad estuvo basada en la herencia de un "programa revolucionario", en los años de ajuste esa herencia hubo de abandonarse —como en el resto de América Latina— junto con la política económica "mercadointernista".¹² Las elecciones de 1988 habrían representado, en ese sentido, la prueba de que ese rompimiento obligaba también a replantear las bases legítimas del sistema. Pero a pesar de todo, el gobierno no ha conseguido eludir la crítica nacional —e internacional— a la falta de democracia. Por el contrario, el propio régimen ha asumido que la transición está en curso, porque hacen falta procedimientos democráticos aceptados a plenitud por toda la comunidad política mexicana. La legitimidad estaría así situada en la democracia, más que en el binomio de eficacia-efectividad.¹³

Estos supuestos no modifican, sin embargo, la recomposición de alianzas que ha formulado el régimen con buena parte de la comunidad política del país, ni suponen el estallamiento de un conflicto capaz de forzar un pacto entre opciones enfrentadas. Se trataría, más bien, de una definición "suave" de legitimidad, entendida más como una

especie de justificación al empleo de nuevos medios políticos, que un recurso indispensable para garantizar la estabilidad. La hipótesis del conflicto parecería, por tanto, como una posibilidad diluida: como un riesgo a la verdadera legitimidad basada, en todo caso, en los criterios ya aceptados de eficacia administrativa.

El régimen no tendría que modificar sus bases actuales, sino para garantizar una "apariencia" democrática: para instaurar una democracia aparente. Y en este supuesto, cobra especial relevancia el papel que adopten los dos principales partidos de oposición. La incorporación del PAN o del PRD a un nuevo pacto de asignación del poder delinearía, pues, un escenario formalmente democrático, pero incapaz de satisfacer los mínimos que describe Dahl.

Este escenario también es posible, si se toma en cuenta no sólo la fuerza electoral sino el papel que ha desempeñado el PAN en las elecciones locales recientes: si ese partido se sumara a este escenario, sin modificar los requisitos previos a la competencia electoral ni las bases corporativas del régimen, la probabilidad de una democracia aparente no sería menor.

Tercer escenario: La democracia aplazada

Se trata de una variante del escenario anterior, con una modificación básica: la unidad de toda la oposición hacia las próximas elecciones presidenciales.

¹² Cfr. Ludolfo Paramio, "El final de un ciclo y la crisis de unos actores: América Latina ante la década de los 90", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

¹³ Esta es la tesis que propone Lorenzo Meyer en "Una perspectiva de conjunto", en Manuel Alcántara y A. Martínez, *México frente al umbral del siglo XXI*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI de España, 1992, pp. 267-280.

La variante no modifica las claves del control establecido por el gobierno, pero sí coloca el problema de la legitimidad en los procedimientos democráticos y no sólo en los criterios de eficacia-efectividad. Si el PAN se rehusara a formular un acuerdo parcial con el PRI, y desplazara su fuerza relativa en busca de una alianza con los partidos de izquierda, la transición se concentraría en el punto único de los resultados electorales, aplazando el resto de las condiciones mínimas que permitirían hablar de una verdadera instauración democrática en México. En otras palabras: los comicios no se resolverían de acuerdo con los requisitos de Dahl, sino como un plebiscito para determinar la continuación del PRI en el poder.

En un plebiscito caben sólo dos opciones de voto: en favor o en contra. Pero en este escenario, cualquiera de las opciones perdedoras representaría, además, a una parte muy extensa de la comunidad política nacional. Puede afirmarse, en consecuencia, que el solo planteamiento de unidad táctica entre todos los partidos de oposición supondría la polarización del conflicto, no su conclusión. O, si se prefiere, significaría la profundización de la "fase preparatoria" sugerida por Rustow. Por tanto, el escenario no llevaría a la democracia sino a la necesidad de negociar la más tarde, en la medida en que ningún resultado permitiría prescindir del contrario.

Guardadas las proporciones, es aleccionadora la experiencia chilena: después del plebiscito de 1988, que permitió reunir a la oposición en contra de Pi-

nochet, hubo que establecer al menos otros tres pactos de similar importancia: uno partidista, durante la "fase decisiva" de instauración democrática; otro electoral y de gobierno para abonar el terreno de la estabilidad, y uno más sobre las claves del desarrollo del país, en busca de la "habitación democrática".¹⁴ Y aun así, la fuerza política de Pinochet no ha desaparecido de Chile: ambos polos han negociado la democracia, y ambos están aprendiendo a consolidarla.

Este escenario es, en México, tan posible como los anteriores. De hecho, el PRD lo ha propuesto como alternativa para la transición. Todo depende de la actitud y de las creencias políticas que defienda el PAN: en 1988 se unió a la izquierda para impugnar el resultado de las elecciones; después ha aprendido a negociar posiciones con el gobierno. ¿Qué opción adoptará hacia las elecciones de 1994? No puede responderse de antemano, pero está claro que el escenario de la polarización política, el conflicto continuado y el aplazamiento de la democracia no puede descartarse tampoco del futuro inmediato de México.

Cuarto escenario: La democracia insuficiente

La cuarta variante de este juego descarta las alianzas tácticas planteadas en los dos escenarios previos, pero también la posibilidad de que el régimen

¹⁴ Cfr. Paulo Hidalgo, "La transición a la democracia: Aspectos

trascienda, a través de la sola eficacia, la necesidad de fundar su legitimidad en procedimientos democráticos aceptados por todos. La clave de este escenario consistiría en que la oposición —y la opinión internacional, otra vez— se concentraran en la vigilancia y el control del sufragio, entendido como único medio eficaz para garantizar la composición del poder. La legitimidad, así, descansaría sólo en el voto y la posibilidad de conflicto se resolvería con la negociación de medios adicionales para asegurar su limpieza.

El voto como único medio de transición a la democracia, sin embargo, sería insuficiente. Hay que insistir en los mínimos sugeridos por Dahl: antes del voto habría que cumplir, al menos, ciertos requisitos básicos para que la democracia no se convierta en un cascarón sin contenido. Habría que garantizar no sólo la efectividad del sufragio sino la igualdad de oportunidades, de medios y de recursos para que el *debate público* —complemento indispensable del voto— no se vea dominado por una sola de las opciones. Y después del sufragio están las prácticas cotidianas del gobierno: las políticas públicas, cuya definición y cumplimiento tendría que someterse al contrapeso formal del Estado de derecho —con todos sus instrumentos—, sin que la presidencia de la República acapare prácticamente todo el poder del país. Por eso la defensa del voto,

como raíz única de la legitimidad del régimen, produciría una democracia insuficiente. Prometedora, quizá. Pero insuficiente.

Sin embargo, tampoco es un escenario improbable. Las tácticas políticas seguidas por los partidos de oposición desde 1988 han descansado en ese punto central, y ha sido la demanda de transparencia electoral la que le ha dado carácter a la “fase preparatoria” que podría estar en curso. Si los partidos continuaran las tácticas concentradas en la defensa del voto, sin acudir a ningún tipo de alianza adicional ni ampliar el debate hacia otros puntos de la agenda política abierta, el escenario se volvería muy probable: los votos podrían ser contados con total transparencia en elecciones sucesivas —incluso bajo observación internacional— y el conflicto tendería a mitigarse. ¿Permitiría el solo respeto al voto avanzar hacia la democracia, en su sentido más amplio? La respuesta exigiría un ensayo distinto. Pero debo anotar que un régimen cuya legitimidad se fundara exclusivamente en las elecciones, sin contrapesos posteriores al uso del poder, estaría más cerca —para seguir con la terminología de Dahl— de una “oligarquía competitiva” que de una poliarquía.

Quinto escenario: La democracia formal

Un último escenario podría derivarse, sin embargo, del anterior. Tomando como base todos los su-

teóricos y análisis de la situación chilena”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 75, Madrid, junio de 1992.

puestos que han servido para imaginarlo, cabría agregar una posibilidad más: que los resultados electorales, transparentes y vigilados, condujeran a una equivalencia efectiva entre los partidos más importantes. Con ese supuesto, reaparecería el conflicto como "fase preparatoria", pero ya no en términos de una polarización que aplazara la democracia, sino como una necesidad de formular nuevos acuerdos en favor de procedimientos que permitieran, a fin de cuentas, la gobernabilidad del país: la eficacia del régimen, frente a una comunidad política dividida por sus propios medios electorales de legitimación. En este escenario, ninguno de los partidos podría imponerse a los demás y el paeto, la "fase decisiva" de Rustow, se presentaría como una alternativa racional.

Como los anteriores, tampoco este escenario puede considerarse improbable. Su debilidad consiste, sin embargo, en que parte de una hipótesis débil: que los votos totales emitidos en elecciones futuras se distribuyan de modo equivalente entre las tres fuerzas políticas en disputa.

LA DEMOCRACIA, DESPUÉS

Ninguno de los escenarios que he señalado concluye con la plena instauración de la democracia. O al menos de una democracia capaz de satisfacer los mínimos que hemos empleado como referencia:

de una democracia pactada entre las fuerzas en pugna, que garantice el respeto a la voluntad ciudadana, a los marcos jurídicos del Estado, y al equilibrio y la división de poderes. De una democracia bien entendida como un conjunto de procedimientos, aceptado por todos, para encauzar el conflicto por medios civilizados. De una democracia, en fin, compatible con los partidos políticos del país.

No obstante, mis escenarios son limitados. Otros elementos de juicio podrían transformarlos e, incluso, llevarlos a conclusiones más optimistas. Además, detrás de este texto hay tres interpretaciones implícitas, que desde otro mirador podrían diluirse. Las anoto como conclusión y como puerta de escape: es la primera que entre los partidos y los grupos que forman el resto de la comunidad política del país no hay vínculos claros: ¿quién representa a quién? La distancia entre los partidos y aquella comunidad es de tal magnitud, que el hueco admite toda clase de arreglos. Dicho en otros términos: los partidos no están en medio de la comunidad política y el régimen de gobierno, como debieran, sino en los vértices de un triángulo desigual.¹⁵ Por eso son viables las negociaciones directas entre el go-

¹⁵ La existencia de ese triángulo muestra, sin embargo, que la transición no es ficticia: luce apenas dos décadas el sistema político mexicano se simbolizaba mejor como un eje, en el que el Estado, el PRI y la mayor parte de la comunidad política nacional formaban las ruedas. Hoy otros partidos han formado la figura del triángulo, mientras que aquella comunidad ha ganado una dosis considerable de autonomía. El triángulo no es aún democrático, pero es mucho mejor que el viejo eje.

bierno y los grupos que influyen en el poder, sin necesidad de pasar por el tamiz de la opinión partidista. Y de ahí también que la legitimidad del régimen no dependa tanto de los partidos como de su capacidad para mantener con vida ese triángulo. Mientras los partidos no llenen el hueco que los separa de la comunidad política nacional, alguien tendrá que hacerlo.¹⁶

De esta interpretación se deriva otra: en los escenarios apenas he mencionado al PRI, y sólo como una referencia simbólica: en realidad pensaba en el régimen. Y es que en el curso de los últimos años se ha revelado, tal vez como nunca, que la fuerza de ese partido le viene de fuera. El PRI —como tal— también vive en un vértice del triángulo mexicano. Y también estaría obligado, si las cosas cambiaran, a ganar su propio sitio en la contienda civilizada por el poder. Paradójicamente, de acuerdo con la interpretación que he seguido, el PRI podría verse como beneficiario y víctima de su propia estrategia.

Por último, he insistido en la distinción entre comunidad política y sociedad, a secas. Es culpa del modelo que he utilizado: si el comienzo de la democracia es el producto de un pacto, éste sólo puede firmarse por quien representa algo o a alguien. En la génesis de la democracia —nueva paradoja—

la sociedad sólo ocupa el asiento del espectador, aunque más tarde se convierta en protagonista. Pero durante la transición es inútil apelar a toda la sociedad: no hay más remedio que buscar interlocutores.

Con todo, es preciso admitir la capacidad del régimen para mudar su discurso, sus estrategias y hasta sus bases de legitimación para situarse en la corriente de las circunstancias y recobrar su tradicional eficacia política. Si algo ha de concluirse, pues, es que en los últimos años ese régimen ha operado una transformación admirable —dentro de su propia lógica— para afrontar los orígenes del conflicto y convertir a la democracia, una vez más, en un asunto para después.

¹⁶ Utilizo el término "comunidad política" y no sociedad, con toda intención: la primera es la única capaz de influir en las decisiones más allá de los periodos electorales. Y en una transición hacia la democracia lo que cuenta es el juego de fuerzas, y no la idea abstracta de una sociedad desarticulada.

III. CRÍTICA A LA DEMOCRACIA FINAL

Este tercer ensayo está animado por una idea, de principio a fin. Es la siguiente: la democracia liberal puede ser la última forma de organización que se ha dado el Estado contemporáneo, pero *no* es su forma final. Ha sido una confusión de términos —o una ausencia de nombres nuevos— la que ha propiciado la sensación de que no se puede avanzar más. Que la democracia liberal sea la *última* forma de organización, hasta ahora, no quiere decir que no haya nada detrás de ella: la realidad no sólo continúa sus mudanzas de siempre, sino que incluso se está transformando con mayor rapidez, y a la vista de todos.

Pero las ideas no: seguimos nombrando los fenómenos políticos que ocurren ante nosotros con el mismo material teórico que se utilizó antes para explicar procesos completamente distintos, o incluso contradictorios. Entre la ciencia política y la realidad del Estado —o del poder— se ha abierto así una brecha de incompreensión que intentamos llenar con las mismas palabras, pese a la ambivalencia de sus muchos significados. Y entre todas, quizá sea la palabra "democracia" la de más amplias fron-

teras. En ella caben realidades políticas de cuño diverso, apenas ligadas por el procedimiento común del sufragio, que sin embargo nombramos de la misma manera. Y al mismo tiempo, las rápidas transformaciones políticas que se suceden en el Estado contemporáneo parecen guardar, por el influjo de esa palabra, un sello de identidad con el pasado decimonónico. En la idea de la democracia liberal hemos hecho caber todas las realidades. ¿Pero acaso nos referimos a lo mismo cuando hablamos de democracia?

ACERCA DEL CONCEPTO DE DEMOCRACIA "FINAL"

La idea del Estado ha transcurrido por varias etapas, desde sus orígenes como concentración del poder coercitivo hasta los procesos más recientes de cesión de soberanías en favor de la integración de mercados continentales. Si nació como una organización definida por el monopolio de la fuerza y el ejercicio de la soberanía como poder absoluto —sobre la base de un hipotético derecho divino—, las revoluciones liberales de finales del siglo XVIII dieron paso a una concepción diferente, en la que el derecho de los ciudadanos se imponería al poder absoluto de los monarcas, a través de la ley escrita. Casi un siglo más tarde, una etapa menos clara y en todo caso más compleja en la historia de las ideas políticas, llevaría a la implantación del Estado

democrático de derecho. Y, a partir de entonces, las ideas de Estado y democracia tenderían a confundirse en una trayectoria común.¹

La idea de la democracia como base del Estado contemporáneo no nació, sin embargo, con el liberalismo: si éste dio lugar al Estado de derecho, hubo de transcurrir un largo periodo de tensiones políticas concretas antes de que el sufragio universal se convirtiera, en efecto, en la fuente última de la legitimación del poder público. Y, finalmente, la idea de conjugar libertad e igualdad, sumada a la crisis internacional de 1929 y a la evolución de las tendencias socialdemócratas en el centro-occidental del planeta, daría sitio al armígo de las tesis keynesianas de intervención del Estado en favor del bienestar colectivo y, en consecuencia, al nacimiento del Estado *social y democrático* de derecho: al Estado del bienestar, tal como lo conocemos ahora. Así, Estado, Estado de derecho, Estado democrático, y Estado social y democrático de derecho constituirían las largas fases de una secuencia que se ha extendido por cinco siglos.

Esa secuencia, sin embargo, no puede entenderse de modo lineal. Por lo contrario, entre los objetivos que se han ido agregando al Estado hay conflictos que todavía no encuentran solución y, especialmente, entre los que se adicionaron duran-

te el siglo que corre. La libertad y la igualdad jurídicas, plasmadas armoniosamente en el derecho, se han enfrentado constantemente en los terrenos de la política y de la economía, hasta el punto de considerarse como ideas contrapuestas.² Y la fraternidad, por su parte —que podría entenderse como el puente de unión entre aquellos dos ideales del liberalismo— no ha encontrado solución de procedimiento en el marco de las instituciones políticas que dan forma al Estado de nuestros días.

La tensión se ha reproducido en el papel asignado al Estado contemporáneo. Pero si la democracia no puede separarse del Estado de derecho (aunque el Estado de derecho sí pueda entenderse, en su primera fase, sin democracia), la intervención del Estado en favor de la igualdad social constituye

² Tomo dos interpretaciones para fundar esa aparente contradicción: de un lado, Octavio Paz, *Peregrina crónica de grandes días*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, libro en el que se rescata con lucidez los conflictos acarreados por la contraposición de esas ideas originales del liberalismo francés; y de otro, Albert O. Hirschman, *Reservas de la insubordinación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, en el que se relatan los argumentos opuestos a la evolución del Estado que he descrito con brevedad y que Hirschman recoge, a su vez, de T. H. Marshall: "Marshall distinguía entre las dimensiones civil, política y social de la ciudadanía, y procedía después a explicar [...] cómo las sociedades humanas más ilustradas habían confrontado una tras otra de estas dimensiones [...] El siglo XVIII fue testigo de las más importantes batallas por la institución de la ciudadanía civil [...] En el transcurso del siglo XIX fue el aspecto político de la ciudadanía, es decir el derecho de los ciudadanos a participar en el ejercicio del poder político, el que dio importantes pasos, a medida que el derecho al voto se extendía a grupos cada vez mayores. Por último, el nacimiento del Estado benefactor en el siglo XX extendió el concepto de ciudadanía hasta la esfera de lo social y económico" (pp. 11-12).

¹ Véase Norberto Bobbio, *Estado, sociedad y gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989; *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

un salto cualitativo de dimensión diferente.³ Desde el mirador de la izquierda socialdemócrata, se pensó que la expansión del sufragio universal llevaría, gracias a la intervención del voto y de la participación de los colectivos obreros en la toma de decisiones, a una mayor intervención del Estado en favor de la igualdad social.

Se creyó que la democracia formal, procedimental, habría de llevar a la democratización de la sociedad en todos los planos de la convivencia y, con ella, a la toma del poder por los grupos proletarios, sin demérito de la libertad.⁴ Esa postura, intermedia entre los defensores de la libertad a secas y los marxistas-leninistas preocupados sólo por la igualdad, dio una base más o menos sólida a la expansión europea del Estado del bienestar y, sobre todo, un argumento moralmente irreprochable a los partidos de izquierda: sin romper la lógica de la democracia, el Estado podría ir aumentando sus atribuciones hasta la formación de un sistema socialista en el que, finalmente, los ideales de la Revolución francesa tuvieran lugar en el ámbito concreto de las relaciones sociales: la igualdad efectiva de la sociedad podría convivir con la libertad de los individuos, en un marco estrictamente democrático. El Estado del bienestar vivió así, después de la segun-

da Guerra Mundial y hasta los años setenta, un periodo de auge no sólo material sino ideológico, ligado siempre a la expansión de una idea de la democracia como algo más que un conjunto de procedimientos.⁵

A partir de los años setenta, sin embargo, las interpretaciones más optimistas sobre el futuro del Estado del bienestar, que habría de sostenerse por la voluntad democrática de la sociedad, comenzaron a declinar:

El final del crecimiento económico, la inflación, la crisis fiscal y por tanto de los recursos para el gasto público, y sobre todo, el fin del pleno empleo y el comienzo del desempleo masivo, han mostrado no sólo las limitaciones de esta fórmula social sino sus contradicciones internas. El intervencionismo estatal, más que una ayuda para resolver los problemas de la sociedad actual, parece haberse convertido en un impedimento, y una pérdida de confianza cada vez mayor se acrecienta a su alrededor.⁶

Desde hace veinte años han aflorado de nuevo las tensiones entre libertad e igualdad, junto con las críticas de una derecha neoliberal. Si hacia la mitad del siglo, el Estado del bienestar se apreció como la respuesta idónea a los problemas europeos, después de la crisis de los setenta ese mismo Estado se ha concebido como la causa de las dificulta-

³ Véase Norberto Bobbio, *El tiempo de las derechos*, Madrid, Editorial Sistema, 1991, en especial "Curvitch y los derechos sociales".

⁴ Véase Josep Picó, *Teorías sobre el Estado del Bienestar*, Madrid, Siglo XXI, 1987.

⁵ Cfr. Ludolfo Paramio, *Tras el Diluvio*, Madrid, Siglo XXI, 1988.

⁶ Josep Picó, *op. cit.*, p. 3.

des.⁷ Y esa interpretación, sumada a la caída —aparentemente definitiva— de los regímenes del “socialismo real”, ha generado un desgaste creciente en los argumentos capaces de sustentar las bondades de la intervención estatal, en aras de la igualdad. No obstante, esa “ofensiva” contra el Estado *social* no puede confundirse con una ofensiva contra la *democracia*. Acaso podría sostenerse que el deterioro de esa forma de Estado afectará la versión socialista de la democracia, pero no la vigencia de la democracia misma.

La democracia fundida a la idea del Estado, como un conjunto de procedimientos que aseguran el gobierno de la mayoría “con el debido respeto a los derechos de las minorías y en condiciones de imperio de la ley, siendo el primer derecho de tales minorías el de convertirse en mayoría a su vez, mediante elecciones libres”,⁸ se trata de una convicción ya compartida, según todos los indicios políticos, así por izquierdas como por derechas: por todos los partidos políticos que, por el solo hecho de serlo, justifican la vigencia de esa democracia

⁷ De acuerdo con Ramón Cotarelo, *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, las críticas al Estado del bienestar pueden agruparse por su enfoque, sea sociológico, politológico, jurídico o económico, si bien las más importantes, a su juicio, son las que se derivan tanto de este último como del criterio jurídico que supone que esa forma de Estado en realidad rebasa los límites propios del Estado de derecho, al imponerse sobre la libertad.

⁸ Ramón Cotarelo, *En torno a la teoría de la democracia*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, pp. 86-87.

procedimental, con independencia de sus propios programas o de sus principios políticos. De modo que el ataque al sentido social del Estado no está necesariamente ligado a su contenido democrático. En todo caso, lo que está en duda es la interpretación social del Estado que intentó vincular la democracia con una forma de evolución hacia el socialismo. Pero ahora, esa interpretación, que permitió ensanchar las posibilidades de participación electoral con independencia de sexo y de condición social, es la que está permitiendo el desmantelamiento del Estado del bienestar que, no pocas veces, se vio como la culminación de la expansión democrática misma. Así, paradójicamente, la democracia que los liberales del siglo pasado intentaron acotar, ante los riesgos que suponía su crecimiento para la libertad y la propiedad privada, es la misma que esgrimen los neoliberales ahora para impedir el riesgo de la pérdida de libertad ciudadana.

La democracia procedimental se ha convertido en el punto de encuentro de las teorías políticas. Hacia ella han conducido las propuestas más variadas y de ella parten los programas específicos de los partidos políticos que contienden por el poder. El Estado de derecho se ha convertido, al cabo de dos siglos, en un Estado democrático de derecho, más allá de las definiciones parciales que le asignan —o le reducen— responsabilidades en el ámbito del crecimiento económico y de la distribución del ingreso. Si la tercera corriente de ideas sociales pro-

puesta por Hirschman y Marshall ha vuelto hacia atrás,⁹ la segunda, atada a la conquista de los derechos políticos de "segunda generación" parece haberse arraigado como una conquista irrenunciable del Estado moderno. Estado y democracia, pues, forman en nuestros días un binomio equivalente al que formaron, en su momento, las palabras Estado y soberanía: el Estado de derecho, que nació sin la democracia, está hoy inexorablemente destinado a ella: a una democracia con más o menos contenido social pero, en todo caso, final.

LOS NOMBRES DE LA DEMOCRACIA

Quizá lo que esconde esa interpretación es, sin embargo, la tendencia a nombrar realidades nuevas con nombres antiguos, lo que hace aparecer las transformaciones de nuestros días como un triunfo natural de la evolución histórica del liberalismo.¹⁰ El uso nuevo de términos antiguos produce,

⁹ Véase Norberto Bobbio, *El tiempo...*, op. cit.

¹⁰ El éxito del artículo publicado por Francis Fukuyama en la primavera de 1989 es, en ese sentido, ejemplar. Para Fukuyama, como se sabe, las ideologías de alcance mundial capaces de competir con el liberalismo han fracasado: ni el comunismo ni el fascismo lograron consolidarse como opciones válidas, universalmente aceptadas. La aspiración común a la economía de mercado y a la democracia procedimental superó el arraigo de esas ideologías y eliminó la posibilidad de que sustituyeran las prácticas políticas y económicas que, en cambio, han tenido lugar en los Estados Unidos y en Europa occidental. Los nacionalismos y la religión, como alternativas a las ideas liberales, son apreciados por Fukuyama como fenómenos localizados tanto en el

además, otro efecto: genera la ilusión de que las palabras han cumplido su misión terminal, la ilusión de que, más allá de lo que ocurra en la realidad o, mejor dicho, independientemente de lo que ocurra en la realidad, todo puede explicarse como el producto de una idea de la democracia que ha llegado a su fin y, con ella, toda posibilidad de engendrar nuevas formas para explicar la organización política y social. Todo lo que ocurre en los estados nacionales de Occidente se condensa en un solo nombre, tan vasto y flexible que se permite dar cabida a cualquier mudanza de medios, siempre que la sociedad esté dispuesta a aceptarlos y mantenerlos a través de su voto. El espacio creado por ese

tiempo como en el espacio y, en consecuencia, incapaces de ofrecer "... formas distanciadas y superiores de la sociedad humana", universalmente válidas. Y los problemas propios del Tercer Mundo son considerados como algo inscrito en un recorrido histórico ya superado por los países más desarrollados: ninguno plantea tesis diferentes ni mucho menos de alcance mundial. Su tesis central es, en consecuencia, tan simple como contundente: en el terreno de las ideas, la democracia liberal occidental se ha impuesto como aspiración común. Todos los regímenes políticos del planeta tienden a comparar los valores que esa forma de Estado supone, de modo que la evolución de las ideas políticas habría llegado a su fin. Y si la democracia liberal constituye la idea de Estado comparada por todos, a pesar de sus imperfecciones pero sin oposición ideológica sólida a la vista, entonces puede considerarse que la historia —como evolución de las ideas— no tiene más horizonte. Otra cosa es que los países del mundo alcancen o no esa forma de Estado, o que lo hagan con éxito, o aun el tiempo que se tomen siquiera para acercarse a ella. La idea del Estado universal homogéneo —como lo llama Fukuyama, auxiliado por Hegel— ya existe, aunque no todos los estados hayan arribado a su plena realización. Cfr. "El fin de la historia?", *Cuadernos*, núm. 1, Madrid, abril de 1990, pp. 85-96. Y también "Debate sobre el fin de la historia?", *The National Interest*, núm. 18, invierno de 1989-1990, pp. 9-13.

nombre es tan amplio, que al otro lado de sus fronteras está el vacío, mientras que las demás formas de organización que conviven con él en el mundo están destinadas, fatalmente, a ser nombradas algún día de ese mismo modo, tan pronto como logren eludir sus regímenes dictatoriales, teocráticos o, simplemente, autoritarios.¹¹

En el nombre de la democracia caben, pues, todas las realidades de nuestros días y, al mismo tiempo, quedan borrados los matices que, sin embargo, siguen diferenciando tercamente a la realidad. Por eso hay una identidad inevitable entre la democracia liberal como la última frontera que tiene la historia y la idea misma de una democracia final: según ella, una vez adoptado el procedimiento, los fines se convierten en material secundario: al momento en que las sociedades han optado por darse instituciones representativas, representantes electos por sufragio universal, y que se han incorporado a la compra-venta en el mercado mundial, tanto el futuro como los propósitos últimos a seguir dejan de tener importancia: lo importante, quizá, es que se han definido desde la democracia.

Ahora bien: distingo entre la vieja discusión de encontrar una democracia plena de contenidos sociales, del problema de los fines a los que está con-

duciendo esta última. En otros términos: considero la crítica socialdemócrata a la democracia liberal como parte de los procedimientos que comprenden la idea final de la democracia, en tanto que los partidos de izquierda también forman parte del mercado político. En cambio, encuentro un vacío filosófico —un vacío de nombres nuevos— en el momento en que debe hallarse una explicación para las dificultades que esos mismos procedimientos están afrontando. No se trata, pues, de criticar la idea de la democracia fuera de ella, sino de asumir que su propia existencia está generando problemas y realidades completamente distintas de las que conoció hace cuarenta, treinta o diez años. Y, sin embargo, esos problemas y esas realidades siguen explicándose, ante el vacío de opciones, con las mismas palabras, cuyo significado va perdiendo tanto sentido como su capacidad de comunicar ideas congruentes con las mudanzas de nuestro tiempo.

LA DECADENCIA DE UNA FORMA DE DEMOCRACIA

Los programas de los partidos socialdemócratas han sido incapaces, en efecto, de resolver las contradicciones en que se ha visto atrapada la idea de una democracia "sustantiva". Norberto Bobbio ha destacado, por ejemplo, seis de sus "promesas incumplidas", tomando nota de la evolución de Occi-

¹¹ La literatura sobre las transiciones a la "democracia" ha desembocado en el reconocimiento de su incertidumbre en cuanto al uso generalizado de ese concepto, tomando en cuenta las muchas diferencias entre cada caso estudiado. Véase la nota 9 del capítulo anterior, página 73.

dente después de la crisis del Estado del bienestar y de las tesis que Mosca y, sobre todo, Michels subrayaron ya desde comienzos del siglo, en cuanto a la inevitable prevalescencia de las *élites* sobre la opinión abstracta de las masas, "en un proceso que lleva a la consolidación de las oligarquías políticas en abierta competencia por el poder".¹²

Y esa lectura, avalada por Bobbio desde la izquierda, es la misma que ha servido de base a la crítica de la democracia sustantiva por parte de los partidos de derecha. De acuerdo con las tesis enmarcadas en el "neoliberalismo", los socialdemócratas habrían utilizado el Estado para sostenerse en el poder, aun a sabiendas de que sus propuestas no estaban eliminando los privilegios de las *élites* ni de las grandes corporaciones, y de que los límites fiscales en los que se sustentaba la redistribución de la renta estaban dados por el propio proceso de crecimiento. El abuso del presupuesto atentaba contra las bases que pretendían sostener la igual-

¹² Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, op. cit., pp. 16-26, y, también, José González García, "Límites y aporías de la democracia representativa en Norberto Bobbio", *Teorías de la democracia*, Barcelona, Anthropos, 1988, pp. 47-18. Esas promesas incumplidas son: i) la supremacía de los grupos sobre la voluntad de los individuos; ii) la importancia que esos grupos le otorgan a sus propios intereses, animados sólo por la conservación de su propio poder; iii) la consolidación "institucional" de las prácticas oligárquicas sobre los intereses abstractos de la nación; iv) los privilegios de los grandes grupos de poder: grandes empresas y burocracia; v) la falta de transparencia en el ejercicio del poder, gracias al control corporativo de los medios y de la tecnología de la información; y vi) la falta de una cultura democrática extendida, capaz de contrarrestar las prácticas oligárquicas.

dad económica, mientras que la "ley de hierro de la oligarquía" impedía la expansión de una verdadera igualdad política, en un sentido amplio de participación.¹³ Para el ciudadano común y corriente, en consecuencia, el Estado del bienestar se tradujo en determinados servicios y prestaciones a su alcance, pero no en una mayor participación política ni, mucho menos, en la garantía de ganar prosperidad individualmente.¹⁴

De ahí se derivan dos interpretaciones complementarias: la primera parte del mirador del Estado mismo, y se refiere al problema de la "ingobernabilidad", que han tratado varios autores:

... la idea de la ingobernabilidad remite tanto a las crecientes y desmesuradas demandas sociales articuladas por una forma de Estado benefactor, como al desarrollo político que busca extender una desmedida participación y control democráticos.¹⁵

El exceso de demandas y la precariedad de los presupuestos para atenderlas serían dos consecuencias generadas por el propio Estado del bienestar: la primera por el tipo de discurso capaz de obtener votos para la propuesta socialdemócrata, y la segunda por el limitado peso fiscal sobre la produc-

¹³ Vuelvo a tomar estos argumentos de Hirschman, *Retóricas de la intransigencia*, op. cit., cap. IV.

¹⁴ Cfr. Friedrich A. Hayek, *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza Editorial, 1978.

¹⁵ José M. González y Fernando Quesada, *Teorías de la democracia*, op. cit., p. 7.

ción real. De modo que la combinación de demandas excedidas y de presupuestos deficitarios habría llevado a un círculo vicioso, en el que el aumento de las demandas exigiría mayor gasto público, el aumento del presupuesto mayor carga fiscal y ésta mayor peso sobre las posibilidades de estuinar el crecimiento económico. Con la crisis de crecimiento, la carga fiscal tendería a disminuir y, con ella, los presupuestos para atender demandas sociales crecientes, en la misma medida en que el desempleo y las carencias provocadas por la crisis aumentarían. El problema de la ingobernabilidad, definido como un círculo vicioso, se habría convertido así en la clave de la declinación de la democracia sustantiva, producida por sus propias contradicciones.

La segunda interpretación que desliga las expectativas del ciudadano común y corriente de la vigencia de una democracia sustantiva, parte del mirador individual y conduce directamente a la idea de una democracia como un conjunto de reglas de procedimiento. De acuerdo con ella, habría al menos cinco indicadores que harían pensar en un futuro incierto para el Estado del bienestar:¹⁶ el primero sería la constatación de la pérdida real de espacios políticos por parte de los partidos de la izquierda europea; el segundo tendría que ver con la

discontinuidad de los gastos realmente efectuados por los estados del bienestar, que tienden a declinar frente al crecimiento continuo que habían registrado desde el fin de la segunda Guerra Mundial; el tercer indicador se referiría al declive aún más dramático en las transferencias y servicios relativos a las necesidades provocadas por el desempleo, incluso en momentos en que éste ha crecido; el cuarto, a que las distancias entre expectativas y respuestas reales, que han llevado al dismantelamiento paulatino del Estado del bienestar, no han provocado en cambio una verdadera movilización de los trabajadores en defensa de esa forma de Estado, sino más bien una serie de reclamos aislados a sus gobiernos, y una evidente tendencia a compartir la idea de que las ineficiencias son resultado del modo en que están organizadas las instituciones; y el quinto y último indicador, derivado a su vez del anterior, consistiría en el desánimo generalizado de la sociedad sobre el papel del Estado y sobre la política en general.

El abandono de las ideas sociales en favor de intereses individuales, y el desprestigio acumulado de la política, conduce a la preferencia por los servicios privados. De acuerdo con Offe:

... el bien público, en apariencia antoocidente sufre un giro de *gestalt* y se convierte en objeto y resultado de un juego distributivo. Antes de que se produzca ese giro, una política social [...] se examinará y perici-

¹⁶ Claus Offe, *Contradicciones en el Estado del bienestar*, Madrid, Alianza Universidad, 1990. Las líneas que siguen fueron tomadas, en particular, del capítulo 7: "¿La democracia contra el Estado del bienestar?", y específicamente de las pp. 182-181.

birá en términos como la creación de una sociedad justa, la garantía de relaciones industriales pacíficas o el mantenimiento de la demanda agregada. Pero tras el giro, esa misma política será vista en categorías de equivalencia, explotación y redistribución, por ejemplo, en términos de cargas inadecuadas impuestas a las partes industriales y activas de la fuerza laboral y de beneficios innecesarios que se conceden a los desempleados.¹⁷

En otras palabras: lo que en abstracto puede considerarse moralmente necesario y hasta útil desde una óptica individual, al convertirse en política de gobierno y, por tanto, en administración burocrática, se torna un problema tangible de eficiencia a los ojos de los electores, quienes individualmente prefieren la pretendida eficacia del sector privado por una razón sencilla: la gente no quiere pagar impuestos cada día más altos para financiar servicios cada vez más ineficientes y que, por añadidura, no necesariamente serán utilizados por cada contribuyente ni ofrecen ninguna diferenciación social. Prefiere el mercado libre, donde eventualmente puede elegir un servicio y pagarlo de acuerdo con sus posibilidades y cuando haga falta, con la supuesta ventaja adicional de que la ausencia de impuestos aumentaría sus ingresos y le permitiría ascender en la escala social. Por eso:

... El Estado del bienestar, tal como lo conocemos ahora [...] está perdiendo rápidamente su apoyo [...]

¹⁷ *Ibidem*, p. 196.

por razones de cambio estructural, y ese desarrollo no puede explicarse plenamente por argumentos de crisis fiscal y económica, ni por argumentos políticos que subrayan el ascenso de élites e ideologías neoconservadoras; tampoco puede deslucirse mediante llamamientos morales a la justicia y legítimidad de instituciones sociales existentes. Lo que deja tras de sí este proceso de desintegración estructural es una pauta interpretativa que descansa profundamente de los programas sociales como "bienes públicos" y que en vez de ellos tiende a descifrar las políticas en términos de ganancias y pérdidas, explotación, parasitismo, redistribución y así sucesivamente, esto es, en categorías individualistas de "hombre económico", cuyas consecuencias al nivel de la conducta resultan captadas y predichas óptimamente por la teoría de la elección racional.¹⁸

Si se acepta esa teoría, que parte del principio de que los individuos prefieren optimizar sus beneficios individuales en el terreno político, exactamente como lo hacen en el ámbito de la economía, cabe concluir que los electores irán, cada vez en mayor proporción, contra la vigencia de la democracia "sustantiva" —y del Estado del bienestar—, en la medida en que ésta ha sido incapaz de resolver de modo convincente el problema económico de la gobernabilidad y de ofrecer, al mismo tiempo, más y mejores servicios. De ahí también que por las crisis de ingobernabilidad, por las promesas in-

¹⁸ *Ibidem*, p. 201.

cumplidas de la democracia y sus consecuencias oligárquicas, y por las interpretaciones y percepciones individuales pesimistas, tanto de la eficacia del Estado como de su legitimidad, la democracia procedimental se haya convertido en un enemigo más que potencial del Estado del bienestar: del Estado social y, con él, de otras formas de concebir el ejercicio de la democracia.

LA CRÍTICA "POR DENTRO" A LA DEMOCRACIA FINAL

Pero hay otro camino de reflexión que, tanto desde el mirador de la ciencia como de la filosofía políticas, parece abrir espacios distintos para el debate. Ese camino, sin embargo, tendría que originarse en el reconocimiento explícito de que la democracia liberal se ha convertido, en efecto, en la última palabra sobre el devenir de las ideas de Occidente. Pero acto seguido convendría admitir, por lo menos, otras dos evidencias: es la primera que esa forma de organización del Estado no ha resuelto el problema de los fines de la convivencia, sino que se ha limitado a señalar los procedimientos; y la segunda, que mientras los estados prevalezcan, aun con formas continentales, los procedimientos sugeridos por la democracia serán insuficientes para explicar el conjunto de los fenómenos de poder que están en juego, todos los días. En otras pala-

bras: habría que reconocer que la crítica a la idea de la democracia final —en los términos en que se ha empleado ese adjetivo a lo largo de este trabajo— tendría que surgir por *dentro* y no por fuera de esa forma de organización estatal.

Decía antes que la idea de la democracia ha sido planteada como la última forma posible de organización política del Estado, y de ahí su carácter final; pero decía también que faltan palabras para describir realidades nuevas, que ya saltan a la vista. Para cerrar este trabajo intentaré señalar dos tendencias, a las que concedo la mayor importancia como posibles fuentes de una nueva evolución del concepto de democracia, capaz de trascender —asimilándolas, sin embargo— las concepciones procedimentales que han poblado la ciencia política de nuestro tiempo.

Primera: esta tendencia se refiere a la crisis del Estado-nación como continente de la democracia. Esa forma de Estado se está desgranando, en efecto, por sus extremos: de un lado, a través de las alianzas continentales que han fijado la vista en los procesos de intercambio económico (y tecnológico); y de otro, a través del reencuentro con los problemas políticos más concretos de grupos y regiones. De un lado renacen los regionalismos, pero de otro se forjan alianzas económicas supraestatales. Si el Estado está siendo rebasado, pues, ¿cuál es el espacio en el que pueden sintetizarse ambos extremos? ¿Es suficiente la democracia liberal para re-

solver las enormes distancias entre una decisión económica monetaria que afecta a millones de seres humanos, y una infinidad de dificultades de asignación presupuestal en cada localidad concreta? ¿Basta la idea de la representación democrática para acercar, por ejemplo, las decisiones de la Comunidad Económica Europea a la vida cotidiana de las poblaciones más pobres de Europa?

Esas preguntas obedecen a otros cambios, de índole estructural (aunque esta palabra vuelve a ser insuficiente para nombrar el alcance de la transformación), que han tenido lugar en los últimos lustros:¹⁹ i) el fin del comunismo soviético y, con él, del imperio de las ideologías sobre la fuerza de los intercambios económicos; de acuerdo con Bell, la Revolución de Octubre habría sido “la revolución equivocada, en el lugar equivocado, con la gente equivocada”, excepto por la constatación de que las relaciones de producción, efectivamente, determinan la superestructura política de los estados; ii) el final del colonialismo y de la idea del imperialismo, a partir de la segunda Guerra Mundial y de la expansión de la tecnología como alternativa al dominio político directo de las naciones; iii) el final de la industria “pesada” y de sus métodos productivos, lo que ha traído como consecuencia el declive de la clase obrera industrial como un “proletariado” opuesto y antagónico, en la lógica del

marxismo, a los dueños de los medios de producción; iv) el crecimiento de la región del Pacífico asiático, a partir de un triple criterio de adaptación de tecnologías y sistemas comerciales abiertos, de predominio de *élites* nacionales disciplinadas y de inversiones extranjeras crecientes, y v) la implantación, como consecuencia de los puntos anteriores, de la idea de una economía global que rebasa —como se ha dicho— las fronteras del Estado-nación.

Ninguno de esos procesos puede explicarse como un producto simple de la idea de la democracia liberal: unos han sido consecuencia de la guerra, otros del predominio de la estructura económica sobre las formas de organización política y los más recientes de la evolución tecnológica y del intercambio abierto de capitales y de mercancías. Y ninguno de esos procesos conduce al refuerzo de los estados-nación ni, en consecuencia, a la consolidación de la democracia liberal como democracia final. Por lo contrario, entre esos procesos globales —que han puesto en jaque la idea del Estado— y la democracia actual hay una contradicción evidente, que se manifiesta no sólo en el menosprecio de la “política” atada al Estado, sino en la incapacidad real de los procedimientos políticos occidentales para actuar al mismo ritmo de los intercambios económicos y tecnológicos de nuestros días. Entre la democracia que Fukuyama considera terminal, y esos cambios universales, hay un desacompasa-

¹⁹ Cito a Daniel Bell, “Conferencia en la Universidad Complutense de Madrid”, 10 de diciembre de 1991, *passim*.

miento palpable. Pero hay, también, un vacío de nombres nuevos.

Segunda: esta tendencia tiene que ver con el auge del individualismo, como parte del triunfo de la democracia liberal. Los derechos del individuo nacieron con la tradición liberal de Occidente (o, si se prefiere, con las libertades “negativas”, tal como las definió Isaiah Berlin) y pueden considerarse como la contrapartida de aquellas otras tendencias que han propiciado la crisis del Estado-nación. En la evolución del liberalismo, el individuo ha ido trascendiendo las formas corporativas de organización social (la Iglesia, en primerísimo lugar, pero también los ejércitos, las agrupaciones artesanales y las redes clientelares de índole profesional o familiar),²⁰ hasta quedarse prácticamente solo frente al Estado: la individualización de la sociedad ha sido, también, una forma de fortalecimiento de la organización del Estado.

Pero las tendencias descritas antes sugieren, al mismo tiempo, que las corporaciones venidas por el liberalismo han sido sustituidas por las empresas, y que éstas se han convertido en un nuevo medio de intermediación entre los individuos y las formas tradicionales de dominación política.²¹ En

ese sentido, el individuo no estaría solo, sino subsumido en una nueva corriente dirigida por la empresa privada, y sería ésta la que estaría propiciando la superación de la idea del Estado-nación en nuevas alianzas supraestatales. Si así fuera, ¿en dónde quedaría la democracia liberal, tomando en cuenta que la dinámica de las empresas no se rige por elecciones? Paradójicamente, el triunfo de la democracia liberal, que es a la vez un triunfo de los individuos frente a las corporaciones, comienza a ser también un triunfo frente al Estado. Y con él, la propia democracia liberal estaría ante la disyuntiva de cambiar sus formas de organización, para asumir las realidades que cobija el individualismo de nuestros días, o comenzar a vaciarse ya no sólo de contenidos sociales, sino incluso de sentido en cuanto a la validez de sus propios procedimientos.²²

Con todo, la democracia liberal afronta el riesgo de convertirse en una práctica inútil, no sólo porque los centros reales del poder se habrían desplazado del Estado hacia las nuevas corporaciones

liberal, a partir del auge del individualismo, desde perspectivas diferentes. Junto a ellos, sin embargo, se ha desplegado una nueva literatura de ensayo que subraya la relevancia de las empresas sobre otras formas de organización social y política. Por ejemplo, Michel Albert, *Capitalisme contre capitalisme*, Paris, Seuil, 1991.

²² Los llamados de los partidos socialdemócratas de Europa a reconstruir la triada Libertad, Igualdad, Fraternidad, sustituyendo este último concepto por el de *Solidaridad*, no son ajenos a ese proceso de creciente individualismo. Considero que un ejemplo de esos llamados se encuentra en el *Programa 2000* auspiciado por el PSOE español y, especialmente, en el tomo titulado *Evolución y crisis de la ideología de izquierdas*, Madrid, Pablo Iglesias, 1983.

²⁰ Cfr. Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*, op. cit.

²¹ Sobre estas ideas, me apoyo en dos libros que considero complementarios por su enfoque: Daniel Bell, *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Madrid, Alianza Universidad, 1977; y Claus Offe, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema, 1988; si bien en esos dos textos se aborda el problema de la crisis de la democracia

económicas y tecnológicas, sino porque los propios individuos habrían conquistado un espacio que les aleja voluntariamente de las contiendas políticas o los convierte, en el mejor de los casos, en meros instrumentos de confrontaciones ya resueltas de antemano por las propias instituciones democráticas.²³

NOTA FINAL

A lo largo de este trabajo he intentado discutir que la idea de la democracia liberal como una democracia final no responde sino a una ausencia de nombres para explicar realidades nuevas. Pero también he buscado subrayar que esa forma de democracia es, en efecto, la que se ha impuesto en el mundo de nuestros días por encima de otras ideas que quisieron, en su momento, dotar de contenidos sociales a la simpleza de los procedimientos electorales. Y entre ambas hipótesis no encuentro una contradicción, sino acaso la necesidad de explorar los procesos de tensión y de síntesis que es-

²³ Jon Elster, *El Cemento de la Sociedad*, Barcelona, Gedisa, 1991, recoge esa tendencia en busca de nuevos motivos por los que los individuos estarían dispuestos a participar en acciones colectivas. La "teoría de la elección racional", sin embargo, no es ajena a las interpretaciones "económicas" de la democracia, entendida ésta como un mercado político en el que lo fundamental es conquistar votos con ofertas concretas, más allá de una oferta ideológica general. Esa interpretación, surgida ya desde 1956, se ha ido arraigando como la más propicia para explicar, desde el mirador de la ciencia política, los fenómenos actuales de competencia por el poder del Estado.

tán teniendo lugar *dentro* de esa forma de organización y en los que, a mi juicio, estarían germinando nuevas concepciones capaces de superar la idea de que la democracia occidental actual es la última forma de democracia posible. Estas tres hipótesis complementarias podrían expresarse en tres enunciados, que propongo como conclusiones.

i) La democracia liberal se ha impuesto, en las ideas y en la práctica de Occidente, como la última forma posible de organización del Estado. Se trata de una democracia que privilegia los procedimientos sobre los fines de la convivencia social, y que, sobre la base de los derechos del individuo frente a cualquier otra forma de organización política intermedia, ha convertido a las elecciones en la "clave de bóveda" de la legitimidad del Estado, y a los ciudadanos en los depositarios formales de todo criterio de soberanía. Ninguna otra forma de organización estatal ha sido capaz de superarla y, de acuerdo con las evidencias, ninguna de las que ha ideado el mundo hasta nuestros días podrá superarla en el futuro.

ii) Esa forma de organización, sin embargo, no ha resuelto sus propias contradicciones *internas*. Y éstas se han ido manifestando, al menos, en dos grandes tendencias que han cobrado forma en los últimos lustros: de un lado, la crisis del Estado-nación, como continente de la democracia liberal, a consecuencia de los grandes procesos globales de internacionalización de la economía; y de otro, el

auge del individualismo que enfrenta al Estado como corporación a la libertad negativa de cada individuo en particular. Como secuela de esas tendencias, la creciente influencia de las empresas privadas supraestatales, la apatía de los individuos ante los procesos políticos y la ausencia de contenidos trascendentes en las contiendas electorales, sumado todo ello al rompimiento del Estado-nación como punto de referencia básico, estaría produciendo una transformación de fondo en las concepciones tradicionales del quehacer político y, especialmente, en la forma de concebir la democracia misma.

iii) Sin embargo —y a pesar de su densidad política y social— esas transformaciones no han producido nuevas explicaciones. O, al menos, no han generado aún la necesidad de buscar términos diferentes para explicar realidades evidentemente disúntas. Y es la ausencia de nombres —de ideas y conceptos pertinentes—, más que la ausencia de cambios reales, la que ha generado la ilusión de que la democracia liberal es, efectivamente, la última forma posible de democracia.

No estamos en presencia de una democracia final, ni tampoco de un momento terminal en la historia, sino de una crisis de ideas, una crisis de la ciencia política, que ha sido incapaz de adaptar sus conceptos tradicionales a las realidades mudadas de hoy. Y más específicamente, de una crisis de nombres: de conceptos útiles para explicarnos,

aun en términos de procesos dialécticos, los rapidísimos cambios de nuestros días. ¿Qué nombres debiera adoptar la ciencia política contemporánea? No lo sé, ni es el propósito de estas líneas intentar siquiera una respuesta tan extremadamente compleja. Pero es preciso subrayar que hace falta volver a la realidad para nombrarla de nuevo, antes de que el "búho de Minerva" encuentre que, esta vez, también ha caído el anochecer.

3.3. Autoritarismo y corporativismo

Sánchez Susarrey, Jaime, *La transición incierta*, México: Vuelta, 1991.

¿CORPORATIVISMO O DEMOCRACIA?

A partir de la reforma política de 1978, el sistema político mexicano ha entrado en una etapa de transición cuya característica principal es la emergencia de los partidos políticos y los procesos electorales. La reforma surgió del reconocimiento de que se había producido entre la sociedad civil y el Estado un vacío que ya no podía ser cubierto por los mecanismos tradicionales de integración política. No hay que rastrear demasiado la historia reciente para darse cuenta de que el verdadero punto de inflexión se produjo en 1968, con la represión del movimiento estudiantil. A casi diez años de la protesta de los estudiantes, se hizo evidente que no bastaba una “apertura democrática” —como la propugnada por el gobierno de Echeverría— para restituir los canales de comunicación y de mediación con amplios sectores de la sociedad civil. La violencia guerrillera de los años setentas fue una severa llamada de atención sobre los riesgos que corría el sistema político, de continuar la situación que había prevalecido hasta entonces.

Por otra parte, el abstencionismo y la ausencia de un candidato de oposición a la elección presidencial de 1976, mostraban que el sistema de partidos políticos tenía que ser revitalizado; no es ocioso recordar que en los cincuentas y sesentas, de los tres partidos de oposición: PAN, PUS y PARM, dos podían caracterizarse no como de “oposición leal”, sino como de “oposición cómplice”. Y es que el subsistema de partidos —lo mismo que los procesos electorales— había tenido un funcionamiento paradójico: irrelevante en términos de los procesos políticos reales, nunca perdió importancia en relación con la legitimidad constitucional y republicana que el gobierno proclamaba.

El proyecto de la reforma política se ideó según un doble supuesto: que se trataba de abrirles canales a las minorías inconformes, toda vez que el partido oficial continuaría agrupando a las mayorías, y que tales minorías se situaban más bien a la izquierda que a la derecha. Más de una vez se dijo que la reforma se hacía para la izquierda y, en realidad, el dato más novedoso lo constituyó la legalización del Partido Comunista Mexicano. Así, frente a quienes demandaban una reforma política integral y frente a quienes —como la CTM— rechazaban cualquier cambio, la Reforma de 1978 se concibió como un proyecto (¿de transición?) que permitiría conservar un sistema predominantemente corporativo (las mayorías organizadas en el PNM continuarían gobernando) y fortalecer relativamente el subsistema de partidos para la expresión de las minorías, pero sin depositar en él funciones capitales como la transmisión del poder y la posibilidad de gobernar. En el congreso federal y en los estatales la oposición tendría formalmente voto, pero en realidad sólo se le otorgaría voz.

Las cosas resultaron más complicadas en la realidad. Las elecciones de 1982 mostraron que la gran fuerza ascendente era la derecha y no la izquierda y que la distancia entre ambas tendencias era más que considerable. Pero, además, la oposición inicial de la CTM a la Reforma anunció lo que hoy es una evidencia: el fortalecimiento del subsistema de partidos y de los procesos electorales no puede no entrar en contradicción con los mecanismos de negociación y concertación tradicionales.

Las elecciones recientes permiten afirmar que las posibilidades de que a mediano y largo plazo funcione un sistema mixto (representación político-partidaria con monopolio del espacio público por las organizaciones corporativas) son muy escasas, por no decir nulas. Las elecciones de Chihuahua en 1986 mostraron claramente que en un nivel local la oposición bien puede convertirse en mayoría. Más todavía:

si se revisan las tendencias electorales se puede establecer una correlación positiva entre el grado de urbanización y desarrollo y el grado de diversificación política;¹ correlación que vale también, aunque en menor proporción, para el fenómeno del abstencionismo. En 1982 el voto de oposición (suma de los votos que no fueron para el PNM) se concentraba en el Distrito Federal (26.9%), el Estado de México (16.6%) y el estado de Jalisco (8.7%).² La situación de Jalisco y Guadalajara ilustra aun más claramente esta correlación: en las mismas elecciones de 1982, el PNM obtuvo, en el estado, la mayoría con el 57.5% de los sufragios, pero en la capital del estado apenas logró el 45.8%, mientras que la oposición en su conjunto alcanzó el 53.1% de la votación —de la cual 34.3% fue para el PAN y 13.6% para el PRD.³ En un país como México, predominantemente urbano y con un alto grado de centralización política, será cada vez más difícil y oneroso mantener el esquema original. Las ambigüedades de la Reforma también se han manifestado en la relación del gobierno con la oposición parlamentaria; la representación proporcional basada en el doble voto: plurinominal y mayoritario, abrió las puertas para “fabricar” una oposición regulada, tutelada y equilibrada,

¹ “Los votantes de oposición no son los mexicanos que viven en la extrema miseria. Como lo mostré en *Vuelta* 140, la votación por el Partido de Acción Nacional y el Partido Comunista Mexicano aumenta paralelamente mientras disminuye la del PNM de los estados más pobres a los más ricos. A mayores ingresos, escolaridad, conciencia moderna, mayor rechazo de un sistema pre-moderno. Las divergencias ideológicas son ideológicas: entre gentes de la misma clase”. (Gabriel Zaid, “Escenarios sobre el fin del PNM”, en *La economía presidencial*, Editorial Vuelta, México, 1987, p. 114).

² Rogelio Ramos Orandain, “Oposición y Abstencionismo en las elecciones presidenciales, 1964-1982”, en *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, Siglo XXI e Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 1981, p. 173.

³ Datos de la Comisión Federal Electoral.

según "la razón de Estado" del gobierno en turno.⁴ Una práctica que minó la credibilidad del partido oficial e incluso la de los partidos de oposición, poniendo en cuestión el fortalecimiento del subsistema de partidos.⁵

Ante este panorama, el fortalecimiento del subsistema de partidos se presenta como la única alternativa viable para responder a las transformaciones que han operado y que se están operando en la sociedad civil.

De una mayoría que ya no lo es tanto

La "fórmula política" que estableció Cárdenas, y en la cual se ha cimentado el régimen político hasta la fecha, se articuló sobre dos mecanismos y una regla de oro no escrita: la institución presidencial y los organismos corporativos como los principales instrumentos de representación y negociación.⁶ La organización de la CNE junto con la emisión

⁴ "El ISR se jactaba (en las elecciones de 1985, JSS) de haber conseguido muchos votos plurinominales de parte de sindicatos y trabajadores. Se hizo una encuesta entre éstos y resultó que en Jalisco no hubo la consigna publicitada en otros lugares, como fue el caso de los dirigentes petroleros que habían orientado a sus afiliados a votar uninominalmente por el PRI y plurinominalmente por el ISR. En Jalisco el exceso de votos plurinominales no era producto de una acción de votantes sino de autoridades electorales. Era manipulación de cúspide y no votos de base". (Jorge Alonso, *Elecciones en tiempo de crisis*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco, 1987, p. 103).

⁵ "Antes (de la reforma de 1987, JSS) la votación para diputados de mayoría relativa y representación proporcional se realizaba en boletas separadas. Ello dio pie a un tráfico de votos escasamente disfrazado (...) ahora al votar por los diputados en una sola boleta, el partido oficial sólo podrá beneficiar a algún otro partido a su propia costa". (José Woldenberg, "1988: el Nuevo Marco Electoral", en Abraham Nuneio, coordinador, *La Sucesión Presidencial en 1988*, Grijalbo, México, 1987, p.450).

⁶ "La combinación de estas dos situaciones, centralización del poder y formación de un partido 'corporativo', parece crucial para entender las bases y el desenvolvimiento de las formas diversas de control político..." (José Luis Reyna, *Control político, estabilidad y desarrollo en México*,

de la Ley de Cámaras, configuraron un sistema corporativo al que se añadió la siguiente regla:⁷ las organizaciones populares (CNC, CFM y la CNOV, fundada en 1943) funcionarían en doble sentido: a) como organizaciones de defensa gremiales y b) como soportes políticos de los gobiernos de la Revolución.⁸ Como contrapunto, las organizaciones empresariales deberían guardarse de toda intervención política, aunque a título personal los empresarios pudieran participar en dicha actividad. En consecuencia, el campo de lo público quedó socializado y monopolizado por los organismos corporativos afiliados al partido oficial y el espacio económico fue neutralizado⁹ y su gestión asignada al sector em-

Cuadernos del Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, 1979, p. 10). Cfr. igualmente Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, Joaquín Mortiz, 1975.

⁷ "El corporativismo puede definirse como un sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas se hallan organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas, y autorizadas (si no creadas) por el Estado e investidas de un monopolio representativo deliberado dentro de sus categorías respectivas a cambio de observar ciertos controles sobre la selección de los líderes y la articulación de demandas y apoyos". (Philippe Schmitter, "¿Continuamos en el siglo del corporativismo?", *El Bascón*, núm. 13, México, 1985, p. 145.)

⁸ Germán Pérez, "Clase obrera, sector social y proyecto nacional", en *75 años de sindicalismo mexicano*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1986.

⁹ Por neutralización hay que entender, en la línea de Carl Schmitt, la configuración de un espacio que no está organizado en términos de contradicciones y de luchas antagónicas y que, al menos en el campo de la economía, admite soluciones puramente técnicas. El mismo Schmitt precisa que ésta fue la idea del liberalismo en el siglo XIX y que en el siglo XX la esperanza de un espacio neutral se desplaza al campo de la técnica. Sin embargo, la configuración de un espacio social no puede pensarse al margen de la representación que los actores sociales se forjan del mismo; de allí que el concepto de neutralidad tenga pertinencia para el análisis de la fórmula política del cardenismo. Sobre el concepto de Schmitt se puede confrontar, Carl Schmitt, *El Concepto de lo Político*, Folios Ediciones, México, 1985, p. 77 y ss.

presarial. La intervención económica del Estado tuvo, a partir de ese momento, un carácter complementario y de apoyo a la empresa privada. La presencia de Ortiz Mena y su equipo en la Secretaría de Hacienda fue la expresión más acabada del reconocimiento de la neutralidad técnica que debía tener la economía. En lo político, fueron los grupos dirigentes de los organismos corporativos los que ocuparon y se repartieron los puestos de elección popular: desde las presidencias municipales hasta las diputaciones y gubernaturas. Por supuesto que el funcionamiento del modelo mexicano no responde exclusivamente a una racionalidad corporativa; existen otros elementos, como el patrimonialismo y las lealtades grupales y personales, que son fundamentales para explicar los movimientos y los ascensos de la élite en el poder; sin embargo, la componente corporativa no puede subestimarse ya que funciona como la base del pacto histórico del cardenismo.

Ahora bien: la fórmula corporativa presenta ya varias contradicciones que es conveniente analizar. No hay duda de que el sector más orgánico y consolidado, de las tres grandes agrupaciones que integran el partido oficial, es el obrero y muy particularmente la CFM. Sin embargo, en México, como en otros países, la tasa de sindicalización es muy baja (los estudios más optimistas la sitúan entre el 24 y el 25% y los más pesimistas alrededor del 14%),¹⁰ de donde resulta que la clase obrera organizada es minoritaria con respecto al conjunto del proletariado. Lo anterior vale igualmente para los sectores popular y campesino.

Es posible que en los años treinta la amplitud del proceso de la reforma agraria y la composición predominantemente rural de la sociedad mexicana determinaran que

¹⁰ Raúl Trejo Delarbre y José Woldenberg, "Las desigualdades en el movimiento obrero", en *La desigualdad en México, Siglo XXI*, México, 1984, pp. 233, 234.

bajo el sector de la CNC se agruparan las mayorías campesinas que también eran las mayorías nacionales; pero con el desarrollo y la urbanización del país esto dejó de ser cierto hace muchos años. Es conveniente entonces utilizar el concepto de *enclave corporativo*,¹¹ porque frente a las minorías organizadas hay un mar de población desorganizada. Esto significa, entre otras cosas, que la proporción de representación que tienen las organizaciones oficiales es mucho mayor que la que les correspondería en un sistema de participación abierta. El gran peso político que tiene la CFM en nuestro sistema político deriva de su cohesión organizativa, pero sobre todo es consecuencia del hecho de funcionar en un sistema semi-cerrado ajeno al voto ciudadano. De modo que la fuerza de dos millones de trabajadores organizados, capaces de marchar cada primero de mayo, cuenta más que la de ocho millones de desorganizados. El carácter minoritario del sistema vigente se torna aun más evidente si se considera que en los puestos de elección popular predominan los miembros de la CNOP,¹² que es el sector más heterogéneo y débil desde el punto de vista corporativo,¹³ y cuya fuerza parece responder al predominio del poder

¹¹ "...el derecho a organizarse termina siendo 'un privilegio de los organizados en sindicatos'. En cierto sentido, esto es un índice de la debilidad de las tendencias corporativistas en las modernas sociedades de Occidente, ya que el mismo derecho aplicado con mayor generalidad implicaría que todo adulto pertenece a una organización representativa de su ocupación. En lugar de ello, el derecho a organizarse dio lugar a un 'enclave corporativista'". (Reinhard Bendix, *Estado nacional y ciudadanía*, Amorrortu, Buenos Aires, 1974, p. 69).

¹² Cfr. Peter H. Smith, *Los laberintos del poder*, El Colegio de México, México, 1982.

¹³ "Bajo el nombre de Confederación Nacional de Organizaciones Populares se integró este sector del partido oficial el 28 de febrero (de 1943, ISS) al amparo de las siguientes ideas: orientación democrática, intermediación para solucionar los problemas de sus asociados, intervención activa en la solución de los problemas políticos del país, fomento de la unidad nacional y preocupación por los problemas de la producción.

ejecutivo en el conjunto del sistema político. En consecuencia, el espacio público, que se ha confiscado en nombre de las mayorías nacionales, es ocupado, en el mejor de los casos, por minorías organizadas y, en el peor, por la élite política en el poder.

El concepto de enclave corporativo nos permite entender que el sistema político mexicano no puede funcionar sin una fuerte *privatización*¹⁴ y despolitización de la mayoría de la población. En efecto, si se parte de la correlación positiva entre urbanización y diversificación política, una mayor participación ciudadana tendrá como consecuencia obligada mayores tensiones entre el subsistema de partidos políticos y el monopolio del espacio público por la fórmula corporativo-presidencialista. Sin embargo, como ya lo apuntamos, un grado demasiado elevado de abstención pone en crisis la legitimidad constitucional del régimen; por ello, la política oficial se enfrenta a un dilema que a la larga es insostenible. Prueba de esto son, por un lado, las campañas oficiales a favor del empadronamiento y, por el otro, los fraudes electorales, que son la mejor manera de despolitizar a la población.

El modelo corporativo, que ha basado su legitimidad en la organización de las clases populares (campesinos y obre-

Objetivos todos estos que denunciaban su verdadera naturaleza pues, a pesar de las declaraciones de los líderes máximos de la CNC y de la CPM, resultaba obvio que el sector popular se proponía disputarles posiciones políticas a aquellas confederaciones, porque la intención era crear un marco institucional, dentro de la estructura política oficial, para los miembros de la clase política que carecían de él". (Luis Medina, *Del Cardenismo al Avilacamachismo*, El Colegio de México, México, 1978, p. 191.)

¹⁴ Por privatización entendemos lo mismo que Tocqueville entendía por individualismo: "Un sentimiento reflexionado y apasible que orienta a cada ciudadano a aislarse de la masa de sus iguales y a retirarse en el ámbito de su familia y de sus amigos; de tal forma que, después de haberse creado esta pequeña sociedad, abandona gustosamente a la gran sociedad a su propia suerte". Alexis de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*, Garnier-Flammarion, París, 1981, Tome II, p. 125. (Traducción de Jaime Sánchez Susarrey.)

ros, principalmente), ha hecho suponer que la privatización y la despolitización eran ante todo características de las clases medias, que sólo con la crisis actual se han politizado. Si se analiza la expansión de las clases medias en los años cincuentas, sesentas y setentas, en que el modelo de acumulación les fue particularmente favorable, al elevar constantemente sus niveles de bienestar y de consumo, la hipótesis de una relación estrecha entre sectores medios, consumo suntuuario y privatización parece justa.¹⁵ De este panorama, como ya dijimos, bastante verosímil, algunos desprenden una conclusión que no es para nada evidente: el fortalecimiento del subsistema de partidos —y las luchas electorales— sería casi exclusivamente una demanda de la clase media y, en consecuencia, profundamente conservadora. Ahora bien: en primer lugar, es más que dudoso que la despolitización de la población no haya alcanzado también a amplios sectores populares. En segundo lugar, la politización actual, por sectores y por regiones, trasciende cualquier determinación estructural de clase: el movimiento popular de Chihuahua lo confirma ampliamente.

El modelo de legitimación ha tenido uno de sus pilares fundamentales en la capacidad del Estado para proporcionar bienes y servicios, mediante relaciones patrimoniales y clientelistas, orientados al bienestar social de la población. En los años sesentas Almond y Verba, en su libro *Civic Culture*,¹⁶ detectaban para México una cultura política subordinada que valorizaba más los productos del sistema

¹⁵ Pierre Salama ha mostrado que el modelo de acumulación que funcionó en México —y en Brasil y Argentina— supuso una vinculación estructural entre el consumo suntuuario y las clases medias. Cfr. *Un procès de sous-développement, le Cas de L'Amérique Latine*, Maspero, París, 1976.

¹⁶ Almond and Verba, *Civic Culture*, Little, Brown and Company, Boston, 1965.

que la participación activa del ciudadano,¹⁷ cultura que parece ser el complemento adecuado de una fuerte despolitización de la población y de los esquemas de organización corporativa. La misma élite política desarrolló un pragmatismo ideológico que le permitió articularse en torno de intereses materiales y de lealtades personales, antes que sobre la base de posturas político-ideológicas.¹⁸

La emergencia de nuevos valores y de nuevas prácticas centradas en la participación ciudadana, está minando el ambiente natural del modelo corporativo de organización política. Este proceso es eminentemente contradictorio: en primer lugar, y vale consignarlo aunque sea una verdad de perogrullo, se trata de dos culturas cualitativamente distintas. Y en segundo lugar, porque la participación ciudadana —de izquierda o de derecha— está demandando la apertura del espacio público y la supresión del monopolio de las funciones públicas que han ejercido la élite política y las burocracias dirigentes. De esta forma, las instituciones y las fuerzas que operaron durante más de treinta años como los cimientos de la estabilidad política del Estado se están transformando en el obstáculo fundamental para una democratización integral.¹⁹ La afirmación de que se está enfrentando una lógica nacional-popular, cuyos portadores serían los obreros y campesinos, a una lógica formal ciuda-

dana, cuyos soportes serían las clases medias,²⁰ no tiene consistencia. Se trata, en realidad, del choque entre una cultura política tradicional (pasiva) y una cultura moderna (participativa).

La coyuntura presente puede definirse como la de un desarrollo desigual y combinado de la politización; y en ella los factores regionales y culturales son mucho más determinantes que la posición estructural de clase. Pero, al mismo tiempo, y como tendencia general, se puede afirmar que la sociedad en su conjunto marcha hacia un mayor interés por la política. La alta participación electoral de 1982 estuvo determinada por la situación de emergencia que vivía el país, empero es también un síntoma de la emergencia de una nueva cultura política participativa.

Una regla de oro transformada en cobre

El modelo corporativo se ha erosionado también por el lado de la politización del espacio económico y del sector empresarial. El nacimiento del Consejo Coordinador Empresarial en 1975 marca el momento en que la mayor parte de la iniciativa privada decide agruparse en un organismo que la Ley de Cámaras no prevé y cuyas funciones y objetivos van

¹⁷ "Los autores mencionados calculan en un 65% la población cuyos rasgos predominantes son de cultura política subordinada y sólo un 10% de participantes". (Fernando Estrada Samano, "Procesos educativos y cultura política", en *Revista del Centro de Estudios Educativos*, volumen III, núm. 3, México, 1973, p. 76.)

¹⁸ El concepto de canchalla que propone Ai-Camp para analizar la clase política mexicana, se basa en que la ideología no desempeña prácticamente ningún papel en la articulación de los grupos políticos. Cfr. Roderic Ai-Camp, *Los líderes políticos de México*, UNAM, México, 1983, p. 32.

¹⁹ "...la historia reciente nos enseña que el tránsito del despotismo a la democracia ha sido más fácil allí donde no ha aparecido, como casta o como clase, una burocracia político-tecnocrática". Octavio Paz, "Hora cumplida (1929-1985)", *Vuelta* 103, junio de 1985, p. 9.

²⁰ Esta tesis puede inferirse del artículo de Rafael Segovia, "La crisis del sistema de partidos", *Vuelta* 119, octubre de 1986. Sergio Zermeno, por su parte, establece la existencia de una *lógica de referente estatal*, heredera de la situación autoritaria y lubricada por el pauperismo y la manipulación paternalista —lógica popular nacional—, y una *lógica de referente social* ligada a los sectores mejor integrados al desarrollo moderno —clasista-modernizante. (Sergio Zermeno, "El fin del populismo mexicano", *Néox* 113, mayo del 1987, p. 32). A este respecto, digamos simplemente que el paternalismo (caciquismo) que se observa en organizaciones obreras como el sindicato de PEMEX, y en sindicatos burocráticos, como el SNTU, hace más que cuestionable la tesis de Zermeno.

más allá de la defensa de los intereses gremiales. Sería exagerado afirmar que a partir de la fundación del CCE el corporativismo empresarial se resquebrajó totalmente para dar paso a la militancia política de los empresarios. Pero no hay duda de que la decisión de formar dicho organismo expresó la convicción de que los términos del acuerdo original ya no eran válidos. La decisión empresarial tuvo su origen en las tensiones que se produjeron durante el gobierno de Echeverría, que además de lo estrictamente verbal tuvieron una consecuencia capital: la economía perdió su carácter neutral, para concebirse como un espacio privilegiado del quehacer político del Estado, particularmente de la presidencia de la República. Si de los años cuarentas hasta finales de los sesentas el crecimiento económico puede considerarse como un factor fundamental en proceso de legitimación, con el gobierno de Echeverría la economía se concibe como un instrumento directamente político para la generación de consenso. De tal modo que a mediados de los setentas la neutralidad del espacio económico y el corporativismo apolítico del sector empresarial estaban minados. Puestas las cosas en el largo plazo, la nacionalización de la banca puede considerarse como el momento culminante de la degradación que se había iniciado un sexenio antes. La respuesta de los empresarios no se ha hecho esperar y los sectores más radicalizados han optado por la abierta militancia política en la oposición. Aunque esta voluntad de participación abierta no esté totalmente generalizada, es claro que si expresa la convicción de que las reglas del juego deben redefinirse, poniendo un límite al poder presidencial. No es probable que el sector privado en bloque vaya a adherirse a la oposición; sin embargo, cada vez es más evidente que los términos del pacto histórico del cardenismo ya no son viables ni en el mediano ni en el largo plazo. En este caso, como en el de otros sectores, la demanda de participación política no es coyuntural y tampoco es susceptible a mediatizaciones.

El esquema corporativo está, pues, minado por tres razones principales: primero, porque los enclaves corporativos son minoritarios con respecto al conjunto de la población; segundo, porque el modelo funcionó en un clima de privatización y despolitización que ya no corresponde a las tendencias actuales; tercero, porque el corporativismo apolítico ya no le resulta funcional al propio sector privado. Paradójicamente, el agotamiento de la fórmula cardenista se debe a su efectividad por más de cuatro décadas. Y es que también en la historia vale la sentencia de que todo por servir se acaba. No reconocer esto y aferrarse al viejo sistema contra viento y marea sería un grave error histórico.

La crisis del presidencialismo

La crisis del presidencialismo, que ya es un secreto a voces, es el correlato de la crisis del corporativismo. En este ámbito, el principal problema que enfrenta el sistema político es el de la irracionalidad de su funcionamiento como consecuencia de una incoincidencia entre, por un lado, la complejidad de las demandas económicas, sociales y políticas y, por otro lado, la enorme autoridad que se concentra en un solo hombre. La institución presidencial, sin contrapesos efectivos, ha terminado por convertir el estilo personal de gobernar en una verdadera cuestión de Estado. El presidente funciona como el verdadero y único soberano en la medida en que es él quien define las situaciones de emergencia y decide cómo deben ser enfrentadas. Esto le confiere un enorme poder de decisión sobre determinadas áreas y cuestiones, y también el poder de decidir sobre la decisión misma. Cuando el presidente Echeverría decide que la política económica se decide en Los Pinos, está decidiendo sobre lo que hay que decidir. El procedimiento que empleó López Portillo para la nacionalización de la banca fue muy

similar, pero llevado hasta sus implicaciones más radicales; este acto mostró, por si hiciera falta, que el poder presidencial no tiene otros límites que los que el presidente decide imponerse a sí mismo. Para decirlo llanamente, el problema se sintetiza en que en México no hay quien pueda decirle que no al presidente. Y, como ya lo apuntamos, no se le puede contradecir ni sobre las decisiones que toma en determinadas cuestiones ni sobre cuáles son las áreas de su competencia. De esta forma, el espacio económico puede ser neutralizado o politizado a discreción; el presidente De la Madrid decidió avanzar en la privatización de la economía con el mismo poder discrecional con el que antes se decidió estatizarla.

De todo lo anterior se colige que el mayor poder de la institución presidencial no es el que le confieren las reglas escritas y no escritas, sino el que se deriva de la facultad que tiene de modificar las unas y las otras.

Sin embargo, este protagonismo presidencial resulta muy costoso en términos de la racionalidad del sistema político y en términos de los procesos de legitimación. Dentro y fuera de la clase política se responsabiliza a las administraciones anteriores de la situación actual, y esta denuncia pone en evidencia, frente a la opinión pública y frente a la misma clase política, que la irracionalidad está en la propia institución que deposita en un hombre el destino de toda la nación. El problema no está en que haya presidentes apostadores, porque políticos de esta naturaleza los hay en todas partes; el problema está en que el sistema presidencialista les extiende un cheque en blanco para que hagan sus apuestas.

La articulación del presidencialismo con el corporativismo obliga a que el presidente de la República funcione como jefe de Estado, de gobierno y del partido en el poder; el hecho de que los principales puestos de elección popular dependan de su decisión lo transforma en el jefe directo y supremo del país. Por otra parte, en la misma Constitución

Política está inscrito el carácter plebiscitario de la institución presidencial, ya que ella estipula que la elección se efectúe por sufragio universal directo. Lázaro Cárdenas empleó ampliamente el método plebiscitario al impulsar las reformas sociales en relación directa con las masas. A partir de entonces, se institucionalizó la imagen del presidente de la República como un hombre que todo lo puede y del cual depende la buena marcha de todos los asuntos de interés nacional. En tanto el desarrollo económico y el crecimiento del presupuesto público permitieron la derrama de beneficios entre la población, la institución presidencial resultó cada vez más fortalecida en términos de su legitimidad. El problema está en que en tiempos de crisis el mecanismo se invierte y el presidente aparece como el responsable directo de la política de gobierno y de los intereses, no siempre claros, del partido oficial. Es cierto que el estilo personal de De la Madrid ha sido mucho menos protagónico y plebiscitario que el de los gobiernos anteriores; el mismo discurso tiende a despersonalizar muchas de las medidas que se han tomado; pero en puntos particularmente conflictivos, como las elecciones en Chihuahua y la política económica, el presidente aparece directamente inmiscuido y su legitimidad se ve cuestionada.

La cuestión está en que minar la autoridad presidencial —como sucedió a finales del sexenio anterior— equivale a minar la estabilidad del gobierno e incluso del Estado mismo. Es por esto que la imbricación de los niveles de autoridad debilita el principio de legitimidad del Estado y torna más frágiles las bases de su estabilidad. Se ha propuesto como una solución posible la de que el presidente delegue la conducción del gobierno a una especie de primer ministro para salvaguardar la legitimidad presidencial de los vaivenes que implica toda política de gobierno. Este camino, empero, resulta intransitable bajo el sistema actual: el presidente no puede delegar ya no digamos la jefatura del gobierno, sino

que ni siquiera la jefatura del partido oficial.²¹ Si tal cosa sucediera, el sistema piramidal de lealtades se fragmentaría y la estabilidad se pondría en peligro. El carácter patrimonialista de la institución obliga a que el ejercicio del poder sea responsabilidad exclusiva del presidente. Se entiende, pues, que por más costoso que resulte el protagonismo presidencial, tanto desde el punto de vista de su irracionalidad administrativa como desde el de los procesos de legitimación, su funcionamiento no podrá modificarse si no se transforma antes el carácter patrimonialista y premoderno del mismo.

Resulta banal afirmar que el presidencialismo ha superado y nulificado a los poderes judicial y legislativo. Sin embargo, vale apuntar que la supresión del Parlamento como poder independiente, ha tenido como consecuencia natural la extinción de la clase política. El parlamento como espacio de poder y lucha tiene una función capital en el equilibrio de poderes, también, como lo señalara Weber, en la formación de una clase política capaz y responsable.²² El desplazamiento de los políticos por los técnicos no es sino la expresión del dominio del poder ejecutivo sobre el legislativo. La misma conformación de la mayoría parlamentaria sobre la base de cuotas otorgadas a las organizaciones oficiales y a las camarillas políticas, ha determinado que la Cámara funcione como un botín de segunda, del que cada quien pretende sacar provecho para su interés particular. En fin, para decirlo en dos palabras, en un sistema en el que no hay más política que la del presidente de la República, se termina por suprimir toda política: de allí que la renovación de la clase política no pueda darse sin una reforma profunda del sistema presidencialista.

²¹ Cfr. Gabriel Zaid, "Escenarios sobre el fin del PRI", *op. cit.*

²² Cfr. Max Weber, *Escritos políticos*, Folios Ediciones, México, 1982.

Un discurso en crisis

Frente a la crisis económica actual, el discurso oficial ha tenido como pivote el concepto de modernidad. A los regímenes anteriores se les califica como populistas e irresponsables y, en oposición a ellos, se enarbolan la técnica y el realismo económico como los únicos caminos viables para salir de la crisis. En contraposición a este discurso modernizante en lo técnico y lo económico, el discurso político continúa apelando, en lo esencial, a los mismos referentes que los gobiernos anteriores.

El concepto de lo político puede definirse por dos rasgos principales: a) el de que el poder emana del pueblo y b) el de que nadie tiene derecho a apropiarse y mucho menos monopolizar dicho poder.²³ En consecuencia, se constituye una representación del poder público como la de un espacio vacío que puede ser ocupado momentáneamente por los representantes del pueblo. El principio de la soberanía popular implica que existe una distancia insalvable entre el pueblo soberano y el ejercicio del poder por sus representantes; esta misma distancia impide que pueda haber una ocupación permanente del espacio público.

Partiendo de la idea anterior, el sistema político mexicano puede definirse como un régimen sincrético que conjuga elementos propiamente modernos —como los que consigna la Constitución del 17— con elementos premodernos: el espacio público monopolizado en nombre del proyecto histórico de la Revolución Mexicana. El sincretismo se manifiesta también en el carácter impersonal del propietario:

²³ "La democracia conjuga dos principios aparentemente contradictorios: de una parte, que el poder emana del pueblo; y, de otra parte, que el poder no pertenece a nadie". (Claude Lefort, *L'invention démocratique*, Fayard, Paris, 1981, p. 95 —traducción de Jaime Sánchez Susarrey). La idea de contrastar el concepto de democracia de Claude Lefort con el sistema político mexicano se la debo a Fernando G. González.

la familia revolucionaria, que puede considerarse un rasgo más bien moderno, aunque en el interior de la misma haya fuertes elementos patrimoniales.

La polémica en torno de "la democracia sin adjetivos" remite a otra argumentación que no siempre se explicita suficientemente. La cuestión de si la democracia mexicana debe o no ser adjetivada se transforma en si se justifica o no el monopolio del poder político por la élite en el poder y, consecuentemente, en si son legítimas las "técnicas de fraude patriótico" —y otras parecidas. El discurso tradicional del partido oficial puede asimilarse a lo que Karl Schmitt define como la *dictadura comisarial*:²⁴ el *pda* monopoliza legítimamente el poder porque es el único medio de garantizar el triunfo de los objetivos de la Revolución. Se parte, además, del supuesto de que las grandes mayorías están con el partido oficial, pero si las urnas confieren la victoria a la oposición entonces se argumenta la imposibilidad de entregar el poder a la reacción; la justificación comisarial pasa al primer plano. El principio democrático como tal no se niega, simplemente se suspende temporalmente. Según esta concepción, la práctica efectiva del sufragio universal se encuentra en el principio y en el fin del movimiento: el monopolio transitorio del poder tiene por objeto realizar el programa de la Revolución, incluyendo el respeto del sufragio universal. El discurso oficial culmina en el equívoco de identificar el principio de la democracia y de la misma democracia social, con el monopolio del poder por el *pda*. De esta forma, todo cuestionamiento del fraude

²⁴ "Puesto que hay que lograr un éxito concreto, el dictador tiene que intervenir inmediatamente con medios concretos en el transcurso causal del acontecer. El dictador actúa; el dictador es, para anticipar una definición, comisario de acción; es ejecutivo, en contraposición a la simple deliberación o al dictamen judicial, al *deliberare y consultare*. Por ello, cuando se trata del caso más extremo, no puede observar normas generales". (Karl Schmitt, *La dictadura*, Alianza Editorial, Madrid, 1985, pp. 41-42.)

electoral —que es la condición de dicho monopolio—, es descalificado como formalista y extranjerizante.

Más allá de la retórica oficial, este discurso está en crisis porque ha perdido toda credibilidad. La tesis principal no resiste la menor confrontación con el proceso histórico. Y no sólo porque se han presentado fenómenos de corrupción e irresponsabilidad que, como lo apunta Krauze,²⁵ han constituido verdaderas afrentas a la dignidad del pueblo, sino porque los medios para alcanzar los objetivos se han revelado profundamente irracionales. El modelo de industrialización que se ha seguido ha sido costoso e improductivo.²⁶ Es por eso que la crisis de 1982 puso en cuestión la racionalidad administrativa del sistema político pero también el proyecto de desarrollo nacional al que se nos ha venido convocando. Y es por eso también que la apertura de un diálogo nacional sobre estas cuestiones es una demanda real de amplios sectores de la sociedad civil; la redefinición del modelo no puede ser obra de los técnicos ni de los científicos porque se trata de una cuestión eminentemente política que sólo puede resolverse mediante el diálogo democrático y la confrontación de los proyectos de nación que se proponen.

Recientemente, el presidente De la Madrid se encargó de revitalizar el discurso en favor del monopolio del espacio público por el partido oficial. Según el Presidente, la regla de la alternancia de los partidos no puede funcionar en México porque no hay un acuerdo esencial entre los mismos; las opciones extremas que se ofrecen implican cambios de tal radicalidad, que terminarían por poner en peligro la estabilidad del país.²⁷ El argumento es mucho

²⁵ Cfr. Enrique Krauze, "Por una Democracia sin adjetivos", *Vuelta* 86, enero de 1984.

²⁶ Gabriel Zaid, *El progreso improductivo*, Siglo XXI, 1979.

²⁷ Discurso de De la Madrid en la Universidad de las Naciones Unidas, Japón, diciembre de 1986. Cfr. *Proceso* No. 528.

más consistente que el de la dictadura comisarial y tiene la virtud de ser más pragmático: el valor principal no es aquí el programa de la Revolución sino la paz política, que es un problema que incumbe a la mayoría de los mexicanos. Recuértese al respecto que uno de los lemas electorales del PRI en 1985 fue "PRI: 55 años de paz social", con claros ecos porfirianos.²⁸

La preservación de la estabilidad como fin en sí mismo no parece muy atractiva; sin embargo, cuando tal estabilidad se contrapone a una situación de anarquía y violencia, el argumento cobra toda su importancia. Esta oposición: orden *versus* anarquía es la que fundamenta en Hobbes el sentido del contrato social y define a la paz como el fin capital del Estado. Pero además hay evidencias de que es la principal preocupación de amplios sectores del pueblo mexicano.²⁹

La debilidad principal del argumento reside en que la preservación del monopolio político mediante todo tipo de procedimientos produce lo que debería evitar: violencia. Así lo prueban las protestas por irregularidades en los procesos electorales en varios estados de la República. Por otra parte, frente al argumento de la polarización, es notable que entre el electorado puede observarse un radicalismo mucho menor que lo que permite suponer la retórica de las élites políticas. En una encuesta realizada en Guadalajara aparece que un porcentaje elevado de votantes por el PRI, harían el segundo voto por el PAN y viceversa. Este comportamien-

to se observa igualmente entre los votantes de la izquierda, quienes de no votar por el PRI votarian por el PAN.³⁰ Y a esto hay que añadir que en una encuesta nacional casi tres cuartas partes de los entrevistados se pronunciaron por un cambio paulatino y a través de reformas.³¹ Los datos anteriores confirman la existencia de un electorado centrista, reformista y renuente a alentar cualquier cambio radical de izquierda o de derecha.

Finalmente, y éste es un punto fundamental, hay que considerar que en una apertura real de los procesos electorales, es previsible que el PRI conservaría su carácter mayoritario y que la oposición, de cualquier signo, no tendría la fuerza para provocar un viraje de 180 grados en los principios constitucionales. El escenario de un PRI mayoritario con una oposición activa en la gestión de ciertos espacios de poder, es el más propicio para que los partidos de oposición maduren y se produzca una verdadera renovación del partido oficial.

El agotamiento del discurso oficial para legitimar el monopartidismo no admite más remiendos. En contraste, basta observar las reacciones que ha habido frente al cambio de ritual en el proceso de selección del candidato del PRI, para imaginar cómo reaccionaría la opinión pública ante un programa de renovación democrática efectivo.

²⁸ Enrique Krauze, "Ecos porfirianos", *Uchta* 103, junio de 1985.

²⁹ En la encuesta realizada por el Centro de Estudios Educativos en 1982, aparece que el 40.73% de los entrevistados opina que el objetivo principal del gobierno debe ser mantener el orden de la nación. Esta preocupación supera ampliamente a la que le sigue (27.06%): combatir el alza de precios. (Alberto Hernández Medina y Luis Narro Rodríguez, coordinadores, *Cómo somos los mexicanos*, CIEP y CIEA, México, 1987, p. 164.)

³⁰ El 53% de los entrevistados que votan por el PRI mencionaron al PAN como segunda opción partidaria e igualmente más de la mitad de los electores panistas mira al PRI como su segunda opción. De los electores pesunistas un 23% otorgaría su voto al PAN, ante la eventualidad de una segunda opción partidaria. Cfr. Jaime Rivera Velázquez, *Las corrientes electorales en Guadalajara, 1979-1985*, Tesis de maestría en Sociología, Universidad de Guadalajara, Jalisco, 1987.

³¹ El 68%, que constituye obviamente la gran mayoría, considera que los cambios deben producirse poco a poco y mediante reformas. Cfr. *Cómo somos los mexicanos*, p. 33.

¿Un futuro sin corporativismo?

Si uno se atiene a las reformas constitucionales que se han operado en este sexenio, lo que puede afirmarse es que existe una voluntad manifiesta de institucionalizar y consolidar ciertos mecanismos corporativos. Las reformas de los artículos 28 ("sector social de la economía") y 26 ("planeación democrática") van en este sentido. Tales reformas no son, por definición, contradictorias con la idea de una democratización del sistema político. El corporativismo entendido como la participación organizada de los sectores (sindical, patronal, etc.) en las consultas y toma de decisiones en ciertas áreas del poder ejecutivo, es totalmente compatible con un sistema de competencia pluripartidista; tal es el caso, por ejemplo, de la República Federal Alemana y de otros países europeos.

La contradicción entre el esquema corporativista y el proceso de democratización surge de la especificidad del modelo mexicano, esto es, de la doble función que desempeñan las corporaciones como defensoras de los intereses gremiales y como monopolizadoras del espacio público. La modernización política, y la modernización *tout court*, obliga a romper esta articulación de lo económico, lo social y lo político. Por otra parte, el corporativismo oficial no ha sido benéfico para las mismas bases agremiadas, ya que los grupos dirigentes han transigido en las demandas gremiales a cambio de "prestaciones políticas". Esto explica, al menos en parte, la disciplina que han observado las organizaciones sindicales frente a las políticas de austeridad que se han venido desarrollando.

Hay, pues, elementos para suponer que la desarticulación de lo político y lo social sería beneficiosa para las propias organizaciones populares: la independencia política respecto del gobierno implicaría un menor compromiso y una mayor firmeza en la defensa de los agremiados; sería, de hecho, el primer paso para avanzar en la democratiza-

ción de las organizaciones populares. De igual forma, se abrirían las puertas para que los proyectos de racionalización administrativa (PEMEX, por ejemplo) pudieran volverse efectivos.

La clave para la transición de la fórmula corporativo-presidencialista a un sistema pluripartidista y de competencia abierta, está en el respeto del sufragio. Ésta es la reforma que el pueblo está demandando y que el próximo presidente podría cumplir, como dice Zaid, sin hacer nada.¹² Por supuesto que la transición será extremadamente compleja y demandará la concertación y negociación con múltiples fuerzas sociales y políticas. El plazo para dar pasos sustanciales y culminar el proceso que se inició en 1978, bien puede ser el del próximo sexenio. Pero lo que se necesita, por sobre todas las cosas, es que el próximo presidente asuma hasta sus últimas consecuencias su responsabilidad como jefe del Estado mexicano.

¹² "Si para hacer una revolución en México bastaría aplicar la ley, como dijo Gastón García Cantú, para hacer la anunciada reforma política bastaría... no hacer nada, como dice un politólogo-ficción". (Gabriel Zaid, *La economía presidencial*, p. 48.)

EL OCASO DEL PRESIDENCIALISMO

El presidencialismo mexicano puede definirse por las facultades constitucionales y metaconstitucionales¹ que se depositan en el jefe del Ejecutivo: entre las primeras se encuentran la jefatura del Estado y del gobierno, y entre las segundas la jefatura del partido oficial y la capacidad de modificar a voluntad las reglas escritas (la Constitución) y las reglas no escritas del sistema político mexicano. Las facultades metaconstitucionales se vinculan, también, con la supeditación del poder legislativo al ejecutivo y con el carácter patrimonial de la institución presidencial.² Por un periodo de seis años, el presidente de la República dispone de la administración y de las funciones públicas como se dispone de un patrimonio propio, es decir, con un enorme poder discrecional. La limitación mayor que enfrenta el presidente no se encuentra en un sistema informal o formal de contrapesos, sino en el tiempo en que puede ejercer su poder; de allí que más de alguno haya acariciado la idea de reformar la Constitución, para permitir la reelección; sin embargo, ningún presidente, salvo Obregón, se ha atrevido a modificar tal regla.

Desde la consolidación del presidencialismo, durante el gobierno del general Cárdenas, el principio de no reelección constituyó uno de los puntales del sistema político mexicano, pero acompañado siempre de una regla no escrita, que condensó el carácter patrimonial de la institución. Cárdenas se deshizo del jefe máximo con la convicción de que por

encima del presidente de la República no debía existir autoridad alguna; en su momento y fiel a su idea aceptó dejar el poder, pero a cambio se reservó la facultad de elegir al próximo presidente. Ni a los miembros de la "familia revolucionaria", agrupados en el PRM, ni a los electores se les reconoció el derecho de contravenir la decisión presidencial. El patrimonialismo adquirió en este acto su punto culminante: el presidente, depositario de la soberanía política, puesto que supedita a los otros poderes, tiene el derecho de designar a su sucesor, vale decir, tiene el derecho de heredar en línea directa la soberanía.

La crisis de la sucesión

En cuanto al cambio de poderes la historia del presidencialismo puede dividirse en dos grandes periodos. El primero es el de las disidencias en el seno de la clase política en el poder: de Almazán a Henríquez Guzmán, pasando por Padilla, las inconformidades se transformaron en disidencias abiertas y en candidatos independientes; no es sino hasta la candidatura de López Mateos cuando se inicia una fase de "disciplina revolucionaria", caracterizada por el hecho de que los miembros de la clase política no se oponen al principio de la soberanía hereditaria. Con la escisión de Cuauhtémoc Cárdenas y Muñoz Ledo se cierra este periodo de estabilidad; es verdad que en 1981 la candidatura de Miguel de la Madrid produjo una serie de tensiones en la clase política; sin embargo, a diferencia de lo que pasó ahora, el tejido del sistema político aguantó sin que se produjera ninguna ruptura abierta.

Desde esta perspectiva, los cambios presidenciales pueden clasificarse en dos modelos diferentes: el primero se puede ilustrar con la candidatura de Ávila Camacho: el general Cárdenas renuncia a designar a Mújica, quien estaba

¹ Cfr. Jorge Carpizo, *El Presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1983.

² Cfr. Octavio Paz, *El ogro filantrópico*, en *México en la obra de Octavio Paz. I El peregrino en su patria*, FCE, México, 1987, p. 329.

más cerca de sus ideas y convicciones, y se pronuncia por un candidato moderado capaz de conciliar las oposiciones. La lógica de esta decisión supone que a ojos de Cárdenas el peligro de un ruptura era mucho más grave para el Estado que un viraje en la política de reformas que se habían venido efectuando. Es cierto que la decisión de Cárdenas no pudo evitar el rompimiento con Almazán, pero también es cierto que constituyó la base para la política de unidad nacional y de reconciliación que desarrolló Ávila Camacho. En el extremo opuesto se puede situar la candidatura de Salinas de Gortari: el orden de los valores se invierte, la posibilidad de una ruptura en la continuidad de la política, particularmente económica, se considera un peligro más serio que la oposición que pueda despertar su candidatura. Entre estos dos extremos, la sucesión de Alemán ocupa un lugar intermedio: la voluntad del presidente de imponer un candidato fiel a su persona enfrentó una serie de protestas que lo llevaron a designar un candidato de compromiso; de nuevo, como en el caso de Almazán, no se pudo evitar la ruptura con Henríquez Guzmán, pero Ruiz Cortines quedó en condiciones de reconciliar a la "familia revolucionaria". (Hay elementos que permiten suponer que la Corriente Democrática se propuso en un principio presionar a favor de alguno de los precandidatos y que al no conseguirlo decidió abandonar el PRR, con las consecuencias que todos conocemos.)

Si nuestro razonamiento es correcto, cada designación se ha movido entre dos extremos: la continuidad *versus* la unidad y negociación; y, en este sentido, conviene precisar que la cuestión de la continuidad puede referirse, dado el carácter patrimonial de la institución presidencial, tanto al proyecto de gobierno como al círculo íntimo de personas y funcionarios que rodean al presidente. Además, la importancia de la continuidad en política política o en política económica, varía dependiendo de cada situación: no es lo mismo hablar de continuidad o ruptura cuando se opera

dentro de un modelo que ha funcionado durante varios sexenios; que hablar de continuidad cuando se está en un período de transición como el que ahora estamos atravesando: la adhesión de México al GATT constituye la primera ruptura radical con el modelo económico que operó desde los años cuarentas. En la presente coyuntura, la continuidad —tanto en la política como en el hombre escogido— torna definitiva la ruptura en el seno de la "familia revolucionaria".

El segundo período se caracteriza por otro tipo de crisis, que han sido consecuencia del ejercicio del poder presidencial. A partir del gobierno de Díaz Ordaz, el sistema político ha sufrido cada fin de sexenio una crisis de credibilidad. En este caso no se trata de una crisis de la clase política, sino de una crisis entre el sistema político y su entorno. La represión del movimiento estudiantil en 1968 provocó una crisis de legitimidad sin precedente y el fin de sexenio de Díaz Ordaz estuvo marcado por este hecho. Seis años más tarde, el presidente Echeverría terminaba su período en el contexto de una confrontación abierta con la iniciativa privada, que culminó con la expropiación de 100 mil hectáreas en Sonora y con una crisis económica muy seria: devaluación del peso después de más de 20 años de estabilidad, endeudamiento externo de casi 20 mil millones de pesos, un enorme déficit fiscal y una balanza comercial deficitaria. Con López Portillo la crisis alcanzó su clímax: la economía se tornó ingobernable y la decisión de nacionalizar la banca rompió un pacto (histórico) no escrito con el capital privado. Salvo esta última, las otras crisis no afectaron la credibilidad de la institución presidencial; muestra fehaciente de ello es que Luis Echeverría, ex secretario de Gobernación durante el 68, logró la cooptación para el Estado y para el gobierno de una buena parte de los jóvenes que habían sido reprimidos. A su vez, José López Portillo, ex secretario de Hacienda del presidente que desde Cárdenas había tenido más fricciones con los empresarios, consiguió

el consenso del sector privado. El relevo presidencial operó en estos casos verdaderos milagros: no sólo por la metamorfosis que sufría cada ex secretario al volverse presidente, sino también porque los actores sociales e individuales parecían creer que con el gobierno entrante se abría un periodo de borrón y cuenta nueva. Comportamiento verdaderamente increíble si se toma en cuenta que ambos presidentes habían sido actores principales en las áreas más conflictivas de los gobiernos anteriores y que todo el mundo sabía que habían sido designados por el presidente saliente. El deterioro de la imagen del presidente en funciones era proporcional a las expectativas que despertaba el próximo presidente; los altibajos que sufrían uno y otro dejaban incólume la institución presidencial.

A Miguel de la Madrid le tocó una situación mucho más complicada, que expresaba ya los límites de la institución presidencial: por una parte, la restitución del 34% de las acciones de la banca a los inversionistas privados y la venta de las empresas que controlaban los bancos, no lograron borrar la imagen de que el problema ya no era de hombres sino de instituciones: el poder discrecional de la institución presidencial apareció, y no sólo para los empresarios, como una espada de Damocles sobre los intereses particulares y los de la nación; la apuesta al petróleo, el endeudamiento externo, la devaluación tardía, el sobrecalentamiento de la economía, variables todas determinantes de la crisis, habían dependido de la voluntad y el criterio de un solo hombre, que además se equivocó. Por otra parte, los partidos de izquierda y sectores del propio partido oficial, que habían aplaudido la decisión de López Portillo, percibieron la privatización parcial de la banca y la venta de empresas paraestatales como una decisión neoliberal y antipopular. De esta forma, por razones distintas y en ocasiones opuestas, se fue creando un consenso en torno de la necesidad de acotar y equilibrar el poder presidencial.

Una peculiaridad importante de los dos tipos de crisis que hemos analizado está en que no se habían conjuntado: de 1940 a 1952 (Ávila Camacho, Alemán y Ruiz Cortines) el problema mayor que afrontó el sistema político fueron las disidencias y las candidaturas independientes; de 1970 a 1982 (Echeverría, López Portillo y De la Madrid) la crisis se localizó en las relaciones del sistema político con su entorno; en esta perspectiva, la "época de oro" del sistema (López Mateos, Díaz Ordaz) duró poco tiempo. No es sino hasta esta sucesión cuando los dos tipos de crisis se conjugan: a la crisis económica estructural, que por momentos amenaza convertirse en ingobernable, se añade una crisis política estructural, que apunta hacia el fortalecimiento del subsistema de partidos. De esta circunstancia se puede esperar cualquier cosa, menos que, como en el pasado, la institución presidencial salga incólume y que el cambio de presidente restaure el viejo equilibrio.

Un sexenio de transición

Marx decía que a los hombres, al igual que a las revoluciones, había que juzgarlos por lo que hacían y no por lo que pensaban de sí mismos. Pero en realidad lo que los hombres piensan de sí mismos y de otras cosas es determinante para entender cómo actúan. Cada presidente de la República se ha constituido una representación del mundo —vertida luego en discursos y actos de gobierno— que, para bien o para mal, hace de la presidencia de la República el lugar a partir del cual todo adquiere sentido. La creencia popular de que el presidente todo lo puede tiene su correlato en que el presidente siente lo mismo... que lo puede todo. Este elemento irracional es, o era, un punto fundamental en el sistema de legitimación presidencialista. Si se hace un recuento de los tres últimos sexenios se pueden comparar los

elementos racionales e irracionales de la "cosmovisión" de cada presidente y cómo se ha llegado a una situación en que este elemento carismático (irracional) de la institución presidencial se ha agotado.

La capacidad de convencimiento, y en muchos casos de seducción, que tuvo Echeverría con los jóvenes que habían sido reprimidos estuvo muy lejos de ser simple demagogia: la división del mundo en revolucionarios y contrarrevolucionarios, en nacionalistas e imperialistas, expresaba la convicción íntima del presidente. En esta representación del mundo la presidencia de la República era el lugar desde el cual se podían mover montañas, pero era también donde las fuerzas reaccionarias, los "emisarios del pasado", concentraban sus ataques. El presidente se creó un interlocutor privilegiado: los campesinos y los obreros, soportes de la Revolución Mexicana. En una suerte de crítica práctica contra el positivismo, se desconoció el principio mismo de la realidad; aceptar los límites que imponían el déficit fiscal, el financiamiento externo, o los efectos inflacionarios del gasto público, equivalía a reconocer las leyes perniciosas de la economía capitalista que privilegiaban a unos cuantos y actuaban en detrimento de muchos; equivalía ni más ni menos que a ser un conservador, un reaccionario. Por eso el gobierno de Echeverría se autodefinió en términos de una ruptura económica: del "desarrollo estabilizador" se pasaba al "desarrollo compartido". Sin embargo, pese a la expansión del sector paraestatal, de la inversión pública y del impulso a la producción de bienes de capital, la política económica durante este sexenio significó una continuación y una acentuación del modelo anterior en los siguientes puntos: aumento de la deuda, del déficit fiscal y de la balanza comercial deficitaria. Todos estos fenómenos se explican por la decisión de continuar el proceso de industrialización mediante una economía cerrada y protegida. La clave de este modelo no estaba, aunque fuera importan-

te, en la magnitud del sector paraestatal o de la inversión pública, sino en un sistema de aranceles y de licencias que se otorgaban discrecionalmente, y en el endeudamiento externo y el déficit fiscal que servían para financiar la industrialización. (De hecho, el proteccionismo se convirtió en la bisagra que articulaba el poder discrecional del presidente con el modelo económico; desde 1951 es facultad del poder ejecutivo legislar al respecto.) El enemigo número uno del presidente terminó siendo la realidad misma. Y esto sin contar, como en su momento lo señaló Reyes Heróles, que verbalmente se atacaron intereses que no se pensaban afectar materialmente.

Con el gobierno de López Portillo entramos en un nuevo discurso: del principio revolucionario pasamos al hombre providencial, al hombre del destino; el interlocutor fue el pueblo de México en su conjunto: las determinaciones históricas y culturales se volvieron más importantes que las determinaciones estructurales de clase. No hay que ser biógrafo para afirmar que López Portillo llegó a la presidencia sin haberla buscado, casi por un golpe de suerte. Su ascenso coincidió con el del petróleo, encuentro también providencial, del que surgieron varias convicciones: que "había que prepararse para administrar la abundancia", que México emergía como una potencia media a la que debía corresponder una política exterior más activa, que la entrada al GATT podía posponerse, etc. Pero lo más importante fue que el presidente creyó descubrir la misión histórica que el destino le confiaba: reconciliar a los mexicanos entre ellos ("la solución somos todos") y consigo mismos: terminar con la miseria y el atraso secular ("administrar la abundancia"). La confianza en el destino y en su buena estrella determinaron que el enemigo número uno del presidente, como antes de Echeverría, terminara siendo la realidad misma; el naufragio del sexenio se explicó por la deserción y la traición de las clases poseedoras, a las que se fustigó

con la nacionalización de la banca. El pueblo, como lo escribió Krauze, resintió el sexenio como un agravio.³

A diferencia de sus dos antecesores, el presidente De la Madrid se instaló desde el principio en el realismo económico. Su discurso no apeló a los obreros y los campesinos para que se defendieran de sus "tradicionales enemigos"; tampoco a la nación mexicana como encarnación de una gran cultura y de un gran destino; el discurso se dirigió al pueblo, pero entendido éste como la suma de ciudadanos racionales capaces de comprender dos cosas: primero, que la situación era muy complicada y que los recursos eran escasos; segundo, que de la presidencia de la República —como lo reiteró en su último informe de gobierno— no se podían esperar "soluciones mágicas". Las medidas económicas se definieron como dolorosas, pero también como impostergables e inevitables; aunque no las deseara, el presidente de la República no podía, a diferencia de sus antecesores, doblegar la realidad a voluntad. Con un principio tan elemental como éste, la cultura política mexicana experimentó una pequeña revolución; pero naturalmente, y por lo mismo, el principio de legitimidad irracional de la institución presidencial se vio seriamente menoscabado. Una cosa es que entre los intelectuales y ciertos medios de comunicación se diga y se sepa que el poder presidencial debe ser acotado, y otra muy diferente es que el presidente en persona diga y actúe asumiendo que su poder es limitado.

En el campo de la "economía presidencial" el presidente De la Madrid obró con el mismo realismo que en el resto de la economía. La depuración del sector público se constituyó en un puntal de la saneación de las finanzas públicas. En esto también rompió con los sexenios anteriores. Desde la nacionalización del petróleo, cada nuevo presidente expan-

dió las empresas públicas; quien más quien menos, pero en general siempre aumentaron. Las nacionalizaciones han jugado un papel muy relevante en el sistema presidencialista; no sólo porque la autoridad del presidente Cárdenas alcanzó su cima con la expropiación del petróleo, sino porque las expropiaciones se han emparentado con los derechos sociales del pueblo y con el ejercicio de la soberanía política: "nacionalizar es hacer patria". El poder de un presidente se ejerce a fondo en dos situaciones extremas: cuando utiliza la violencia y cuando expropia, es decir, cuando afecta a los ciudadanos en sus bienes o en sus personas. Esto ocurre en cualquier sistema político, pero si se toma en cuenta que el sistema presidencialista mexicano se caracteriza por el enorme poder discrecional que se concentra en el titular del poder ejecutivo, se puede comprender la importancia que tienen en nuestro caso. Añádase a lo anterior que existen intereses materiales muy concretos para la expansión de la "economía presidencial": el incremento de los cargos y emolumentos para la burocracia, los beneficios que obtienen los líderes de los trabajadores, y en algunos casos los trabajadores mismos, y, finalmente, el incremento del poder de la presidencia de la República. En estas condiciones no es extraño que el sector paraestatal se haya expandido hasta alcanzar dimensiones irracionales, y tampoco es extraño que la decisión de racionalizarlo haya lesionado fuertemente el conjunto de intereses que giran en torno de la presidencia de la República.

Como consecuencia de todo lo anterior, las prácticas de la política mexicana debieron irse transformando y adecuando a la nueva situación; sin embargo, la opción conservadora del presidente en cuanto a la democratización del sistema no lo permitió: el Código Federal Electoral se elaboró bajo el mismo sino que la reforma de la Ley Electoral de 1978: apertura para las "minorías", pero sin arriesgar el poder de las "mayorías". Como ya se ha dicho, Chihuahua

³ Cfr. Enrique Krauze, "Por una democracia sin adjetivos", en *Por una democracia sin adjetivos*, Mortiz-Planeta, México, 1987, p. 44.

fue la oportunidad de abrir el sistema político y de iniciar una reforma del partido oficial, que le hubiera permitido llegar en mejores condiciones a las elecciones de 1988. Sin embargo, la política gubernamental fue inflexible, no sólo con las posibilidades que tenía la oposición de conquistar alguna gubernatura, sino incluso con las presidencias municipales. Las declaraciones del presidente De la Madrid posteriores al 6 de julio, considerando las elecciones como un simple "peldaño" más en el proceso democratizador y defendiendo el "gremialismo y el corporativismo", confirmaron su actitud conservadora ante los procesos de democratización. El presidente, al igual que muchos priistas, parece considerar que el "sistema es tan original, que será el primero del planeta cuya historia no tendrá fin".⁴ La gran paradoja está en que el gobierno de De la Madrid atentó en forma permanente contra el protagonismo presidencial, que a fin de cuentas es el soporte fundamental del viejo sistema. De este modo se produjo una contradicción entre una política económica que imponía cambios radicales y que afectaba seriamente a las bases tradicionales del partido oficial; un discurso que reconocía los límites de la acción presidencial y que servía de este modo a justificar las medidas anteriores; y una práctica política que se renovaba, y no siempre, a paso de tortuga. La presidencia de la República dejó de ser ese lugar donde todo es posible, pero también dejó de ser un lugar invulnerable e incuestionable. No se puede pedir la existencia de ciudadanos razonables en lo económico e irracionales en lo político: si el presidente no podía ofrecer soluciones económicas mágicas (por qué había que tolerar fenómenos como el "tapado", la "alquimia electoral", también mágicos? Pero además quienes no eran racionales ni en un sentido ni en otro, también dejaron de

crecer en la institución presidencial. En el voto por Cárdenas hubo muchos de estos elementos.

¿Del presidencialismo al caudillismo?

El presidencialismo, como sistema piramidal, no admite más autoridad ni más política que la del presidente de la República; por otra parte, el carisma institucional otorga a la figura presidencial una centralidad tal, que no puede tolerar liderazgos personales en torno al presidente. Por eso, aunque el paso del caudillismo al presidencialismo constituyó en su momento un progreso indiscutible, el costo final fue suprimir cualquier tipo de liderazgo personal. La misma rotación de la clase política cada seis años determinó que el partido oficial haya carecido de líderes históricos que permanecieran activos; de nuevo, la excepción, a medias, porque no permaneció activo en la política nacional, es el general Cárdenas. A Reyes Heróles se le soportó su excentricidad en la medida en que le estaba vetado aspirar a la presidencia.

Uno de los grandes cambios que se operaron en estas elecciones fue la emergencia de fuertes liderazgos personales (Cárdenas, Clouthier, Muñoz Ledo, etc.), que continuarán dominando la escena política por largo tiempo. Se dirá que siempre ha habido liderazgos semejantes (Gómez Morín, Lombardo, etc.), pero ello es cierto sólo en parte porque el contexto era muy diferente: un sistema de partidos extremadamente débil y con poco arrastre entre la población. Estamos ante una situación inédita en que el presidente de la República tendrá que coexistir con fuertes personalidades de la oposición. Las relaciones del presidente de la República con el PRI no podrán ignorar este nuevo contexto; y si el PRI no es capaz de entrar en este nuevo juego, en el que los liderazgos personales serán importantes incluso en

⁴ Cfr. Gabriel Zaid, "Escenarios sobre el fin del PRI", en *La economía presidencial*, Vuelta, México, 1987, p. 103.

el interior del partido oficial, su capacidad de respuesta ante el reto de convertirse en un verdadero partido se verá seriamente disminuida. La alternativa del presidente está en superar el presidencialismo para dar paso a una presidencia plenamente constitucional; a estas alturas no existe otro camino para renovar la institución presidencial.

No es la primera vez que un candidato del partido oficial se enfrenta a un miembro disidente de la "familia revolucionaria"; pero —síntoma del fin de época que estamos viviendo— sí es la primera vez que la legitimidad que invocan ambos candidatos tiene un mismo origen y un mismo nombre: Lázaro Cárdenas, padre del sistema presidencialista y padre del candidato independiente. El presidencialismo mexicano ha tenido, como ya lo apuntamos, uno de sus soportes de legitimación en el carisma institucional. Las cualidades casi sobrenaturales que se le adjudican a cada presidente de la República dependen de la institución y no de la persona que ocupa el cargo; por eso el acto de la sucesión es eminentemente mágico: desde que el candidato oficial es destapado hasta que recibe el poder, su aura va creciendo. Cárdenas fue el único presidente de la República que guardó una autoridad moral y un carisma propio después de haber dejado el cargo; en 1963 Cosío Villegas estimaba: "En este supuesto (nada irreal por lo que toca al desgajamiento del *1911*), una vez más debe reconocerse que Cárdenas ha sido, y es hasta hoy, el único leñador capaz, no de pellizcar, sino de partir al *1911* en dos gajos cuando menos".⁵ Nadie suponía, hasta antes del 6 de julio, que el carisma personal del general lo había heredado su hijo; y que en política sí se puede "vivir de prestado".

La candidatura de Cuauhtémoc, que es un punto culminante del ocaso del presidencialismo, presenta dos parado-

jas: su fuerza como candidato proviene de su padre, es decir, de un mito y de una conciencia histórica, anclados ambos en el pasado; pero su programa se dirige contra el presidencialismo y el corporativismo, que fueron la gran obra política del general; y basta revisar la actuación de Lázaro Cárdenas en relación con su sucesión y, luego, con el henriquismo para poder afirmar que consideraba al presidencialismo como parte de la "razón de Estado". Lo más positivo del programa de Cuauhtémoc está justamente en la propuesta de liquidar el autoritarismo del sistema político; pero esta propuesta se acompaña de otra, la defensa a ultranza del sector paraestatal, que va a contrapelo. La apuesta por la "economía presidencial" y por una economía cerrada es arcaica. Por otro lado, hay un elemento profundamente irracional, y en consecuencia preocupante, en el fervor que ha despertado Cárdenas: la fe absoluta que tenían ciertos sectores de la población en la presidencia de la República se ha depositado ahora en su persona: ¿de qué otra manera interpretar cartas como ésta? "Tu papá fue nuestro tata y hasi (*sic*) lo seguimos considerando porque él no ha muerto, te manda a ti para que veas cómo estamos tus hijos, para que veas si se está cumpliendo su mandato como lo mandó cuando estuvo de presidente de México."⁶ La suma de un programa económico estatista y paternalista con un fervor semejante puede volverse explosiva.

Con la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas ha comenzado el fin de un ciclo histórico que se inició con Lázaro Cárdenas. La cuestión está en si el proyecto neocardenista contribuirá a construir un sistema democrático de partidos políticos, con fuertes liderazgos personales, o caerá en la tentación del mal endémico de América Latina: el caudillismo populista.

⁵ Cfr. Daniel Cosío Villegas, "México y su izquierda", en *Ensayos y notas II*, Hermes, México, 1966, p.28

⁶ Carta a Cuauhtémoc Cárdenas, citada por Adolfo Gilly, "Un viejo partido", *Perfil de La Jornada*, 1 de octubre de 1988.

¿HACIA EL NEOCORPORATIVISMO?

Con la caída de la dirección del sindicato petrolero se inicia el proceso de reestructuración de las relaciones entre el Estado y el sindicalismo mexicano. El proyecto de modernización (política y económica) que se ha venido impulsando no puede alcanzar sus metas si no se modifican las estructuras sindicales. Ésta es la razón fundamental en la decisión del gobierno de la República, a la que no le faltan sino le sobran fundamentos de orden legal; sin embargo, también es un hecho que con este acto el presidente conquistó el beneplácito de la opinión pública y traza lo que *puede ser* una estrategia saludable para fortalecer la legitimidad del nuevo gobierno. No se debe olvidar la experiencia del sexenio anterior: la política de la renovación moral despertó grandes expectativas, que luego no se cumplieron; el potencial de legitimación seguía y sigue estando allí. Guardadas las proporciones, Salinas de Gortari dispone de un filón de legitimación semejante al de Gorbachev en la Unión Soviética. Por otra parte, es indispensable que la presidencia de la República se distancie de un conjunto de intereses creados para que puedan llevarse adelante las reformas que el país demanda.

Los grandes momentos de la reestructuración sindical serán dos: el primero —se inició ya— abarca a los trabajadores al servicio del sector público —sean éstos empleados de empresas paraestatales o de secretarías de Estado—. El segundo incluye las relaciones con el conjunto de las organizaciones sindicales afiliadas al Congreso del Trabajo y muy particularmente con la CTM; aunque los acontecimientos del 10 de enero ya empezaron a repercutir en este ám-

bito, la coyuntura decisiva se abrirá con la sucesión de Fidel Velázquez.

La naturaleza de la relación que existe entre los sindicatos y el gobierno de la República varía dependiendo del sector —privado o público— que emplea a los trabajadores: cuando se trata del sector privado, el gobierno puede desempeñar un papel mediador entre los actores en conflicto (la empresa privada y el sindicato); pero cuando se trata del sector público, el gobierno se convierte en el interlocutor directo de los sindicatos. De acuerdo con este esquema se podría suponer que las negociaciones entre el gobierno y los sindicatos del sector público han sido mucho más duras y conflictivas; sin embargo, esto no ha sido así hasta el sexenio pasado. Durante los gobiernos de Echeverría y de López Portillo los trabajadores estatales se vieron favorecidos por la expansión de las empresas públicas y por el funcionamiento de las mismas. El ejemplo más ilustrativo es justamente PEMEX: durante la administración de Díaz Serrano, y dadas sus aspiraciones políticas, la dirección del sindicato obtuvo una serie de concesiones que le dieron enormes poderes y recursos. Lo mismo ocurrió en menor escala en otras empresas: es bien sabido que el peor defecto que puede tener un funcionario público es el de crear problemas. La decisión de racionalizar el sector público, que se tomó con el gobierno de De la Madrid, no tenía más que dos alternativas: la depuración de las empresas estatales —liquidación y venta de las no prioritarias— y la depuración de las direcciones sindicales. Es claro que en el sexenio pasado se optó por el primer procedimiento (aunque no hay que olvidar que fue entonces cuando se comenzaron a limitar los privilegios de la dirección del STAM); pero también es claro que dicho procedimiento tiene límites: hay empresas y actividades del sector público que no se pueden delegar, tal es el caso de la producción de petróleo y de la educación. Llegados a este punto, el gobierno de la República enfrentó

el dilema de enterrar el proyecto de modernización (económica, administrativa y política) o depurar a las organizaciones sindicales. El conflicto, pues, como era previsible, se tornó en cuestión de vida o muerte política, tanto para el gobierno de la República como para los líderes petroleros.

La fuerza de la dirección del sindicato petrolero provenía de sus enormes recursos, pero también del hecho de controlar un sector estratégico; por lo mismo, se había convertido en la punta de lanza de todos los sectores que se oponían al proyecto de modernización. Es previsible que el golpe contra la dirección del sindicato petrolero tendrá un efecto de reacción en cadena; sin embargo, el efecto se sentirá principalmente en los sindicatos que afilian a los trabajadores del sector público. A partir de la experiencia de petróleo es muy probable que se encuentren nuevos mecanismos de negociación con otras direcciones sindicales, como la del SNTE. Hay que tener en cuenta que la verdadera solución del problema, en lo que se refiere a los grandes sindicatos nacionales del sector público, no está sólo en la depuración de las direcciones sino en cambios en la organización misma del empleo: en el caso del SNTE la descentralización educativa es el único camino viable y en el caso de los petroleros bien podría ser la sectorización en varias empresas públicas autónomas.

El verdadero proceso de reestructuración, en lo que toca a los sindicatos relacionados con el sector privado, se abrirá con la sucesión de Fidel Velázquez. El liderazgo de don Fidel ha sido crucial en la conducta y en la unidad que ha mantenido la CTM. Pero, además, la CTM ha jugado un papel hegemónico respecto de las otras organizaciones que están agrupadas en el Congreso del Trabajo. Por eso, con la sucesión de Fidel se plantean dos incógnitas mayores: a) si la CTM no se fragmentará en varios liderazgos y b) si conservará el papel hegemónico que ha desempeñado hasta la fecha. En este sentido, la dirección del sindicato petrolero

representaba un peligro mayor: la posibilidad (nada irreal) de que Joaquín Hernández Galicia se convirtiera en el sucesor de Fidel Velázquez y de que el sindicato petrolero hegemonizara al resto de las organizaciones de la CTM y, por este medio, a las organizaciones del Congreso del Trabajo. En esta perspectiva, la dirección del SINTERM representaba un verdadero desafío a la "razón de Estado".

La reestructuración de las relaciones del sector obrero con el gobierno estarán determinadas, en buena medida, por la forma en que se resuelvan las incógnitas arriba enunciadas. Hay, sin embargo, otros factores que también serán determinantes: desde los años setentas se ha venido desarrollando un movimiento sindical —independiente de las organizaciones oficiales— que, aunque no tiene una fuerza equivalente a organizaciones como la CTM, podría jugar un papel importante en un esquema pluralista. Por otro lado, el corporativismo estatal implicó la afiliación política forzosa y el monopolio de las funciones públicas por el PRR; después de las elecciones del 6 de julio —en las que la afiliación forzosa mostró todas sus limitaciones— y en el contexto de un sistema pluripartidista, tanto la afiliación forzosa como el monopolio del espacio público parecen condenados a desaparecer o, al menos, a sufrir transformaciones sustanciales. Tomando en cuenta estas variables, en forma muy esquemática se pueden construir dos grandes escenarios: uno, muy improbable, en el que prácticamente todo sigue igual: el sindicalismo oficial continúa con la misma estructura y cumpliendo las mismas funciones que ahora, pero en el contexto de un sistema pluripartidista; y otro, en el que todo cambia de manera radical: un neocorporativismo societario en el que los sindicatos se desvinculan del partido oficial, y el pluralismo y la completa autonomía sindical se convierten en los rasgos más sobresalientes. No es improbable que el futuro más cercano suponga una combinación de ambos escenarios: que, por una parte, ciertos sec-

tores de la clase obrera continúen estrechamente vinculados con el PMU y con el gobierno (podría ser el caso de sindicatos clave, como el de petróleos), y que, por otra parte, se fortalezca un esquema más plural y con mayor autonomía. Sin embargo, para que el corporativismo societario (sindicatos con mayor autonomía respecto del Estado y con mayor consenso entre sus bases) pueda consolidarse es necesario que aparezcan liderazgos pragmáticos y con claridad sobre la cuestión laboral: de otro modo, los conflictos laborales se transformarán en conflictos políticos que terminarán, como ya ha sucedido, con el desgaste o la desaparición de las organizaciones sindicales; éste ha sido el caso cuando los partidos (o los grupos) de izquierda han hegemonizado a las organizaciones sindicales y han supeditado los intereses gremiales a los intereses políticos. El surgimiento y la consolidación de una cultura sindical, al margen de los partidos políticos y sus intereses, es una de las condiciones indispensables para que funcione un esquema sindical plural.

Un desencuentro histórico y varias asignaturas pendientes

La postura adoptada —ante el encarcelamiento de la Quina— por la izquierda en general, aunque hubo honrosas excepciones, fue algo más que sorprendente, y constituye un síntoma sobre el cual hay que reflexionar detenidamente. Dejemos de lado la postura del PTU (antes IST) que, si no justificada si coherentemente, decidió defender a los líderes petroleros: todo el mundo sabe que el IST nació cobijado por el gobierno de Echeverría y que en años recientes contaba con el apoyo de la dirección del sindicato petrolero: en 1985 los petroleros, por instrucción del sindicato, dieron sus votos plurinominales al IST. Ahora bien: independientemente de los matices, los partidos del Frente Democrático Nacional, con excepción del PARM y con la adhesión del PMS, coincidieron

en tres cuestiones: 1) que la intervención del ejército violó la Constitución; 2) que se reprimió a la Quina porque se oponía a la política económica del gobierno, si no es que al proyecto de reprivatización de PEMEX; 3) que el clima autoritario que se vivía obligaba a los partidos a salirse de la consulta sobre la reforma electoral —posición que luego fue rectificad—. Como corolario de lo anterior se exigió, al menos en un principio, la liberación de los líderes encarcelados. Hubo dirigentes que no vacilaron en calificar de “fascista” el acto del gobierno ni, por supuesto, en considerarlo un golpe al movimiento obrero.

Lenin decía que en política se valía aliarse hasta con el diablo; la izquierda mexicana, más modesta, entre el gobierno de la República y la Quina optó por ésta, sin duda porque para la izquierda el gobierno es igual o peor que el diablo. Hubiera podido condenar el procedimiento justificando el objetivo, o condenar el procedimiento y el objetivo, manteniéndose al margen de la demanda de excarcelación, es decir, no tomando el partido de la Quina; pero optó por la demanda más radical y, en este caso, más irracional e injustificada. Lo más grave, sin embargo, está en la irresponsabilidad con que se comportó ante sus electores y ante su función de oposición política. Es un hecho que más allá del desprestigio que le significará entre una buena parte del electorado, la posición adoptada no tuvo mayor consecuencia; pero ¿qué hubiera pasado si el quinismo rompe primero con el gobierno y decide aliarse con la izquierda? ¿Quién puede dudar seriamente que hoy Hernández Galicia sería defendido como un verdadero paladín del nacionalismo revolucionario? Por paradójico que parezca, hay que reconocer que fue la acción del gobierno la que salvó a la propia izquierda de una alianza que hubiera hipotecado su vocación democrática. . . o lo que queda de ella. Por otra parte, la renuncia a participar en la consulta electoral implica dos incongruencias: en primer lugar, se dio después de que el

gobierno aceptó integrar la comisión de consulta electoral con la participación igualitaria de todos los partidos, lo que dejó al PUN en minoría frente a la oposición; este acto, que satisfacía una demanda de la oposición, manifestaba una voluntad explícita de negociación y apertura. En segundo lugar, a lo menos que tienen derecho los electores que se pronunciaron por el PUN es a que los partidos que lo integran hagan su mejor esfuerzo por mejorar los procesos electorales: ¿con qué derecho, entonces, dejar sin representación a estos electores para defender al paradigma de la corrupción sindical en México?

En la defensa de la Quina hubo, subestimando cualquier consideración de orden moral, un cálculo de *realpolitik*: las primeras reacciones del Congreso del Trabajo seguramente les permitieron albergar la esperanza de una ruptura entre el gobierno y el movimiento obrero. Apostaron, a costa de su responsabilidad como oposición política, a la posibilidad de transformar el caso de la Quina en un conflicto político mayor. Ahora bien: la dirección del sindicato petrolero representaba un desafío para el Estado y no sólo para el actual gobierno. La razón es muy sencilla: sin importar el color del gobierno, es evidente que la dirección del sindicato usaba (y hubiera usado) el chantaje para conservar sus privilegios. Así, en el momento en que empieza a reestructurarse la relación del gobierno con el movimiento obrero, el "programa" de la izquierda apunta hacia una alianza con el viejo corporativismo (el tan denunciado charismo), cuyo costo político evidente sería la defensa de una serie de privilegios injustificables.

La historia de la izquierda mexicana, particularmente de los marxistas-leninistas, bien puede definirse como la de un desencuentro con la realidad nacional. Marginales y minoritarios durante décadas, ascendieron a la escena política nacional en el momento en que apoyaron la candidatura y el programa de Cárdenas (miembro disidente de la "fami-

lia revolucionaria"). Pero no han podido —y no sólo los marxistas— asumir su nuevo papel y sus nuevas responsabilidades. Con su comportamiento reciente la izquierda enuncia una nueva asignatura que le queda pendiente: una oposición responsable no puede fincarse en un antigobier-nismo visceral que se transforma en un antiestatismo primario. (Otra asignatura pendiente: su actitud frente al "socialismo real"; y su posición ante un movimiento estudiantil (CEU), que defiende privilegios —prácticamente corporativos, como el pase automático— y que no tiene más proyecto que una suerte de populismo antiacadémico.) Mientras la izquierda no salve sus asignaturas pendientes su proyecto será, en el *mejor de los casos*, y ya se ve que puede haber peores, un regreso al pasado.

3.4. Un diagnóstico del estado de la transición

Cansino, César, *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*, México: CIDE/ Miguel Angel Porrúa, 1995. Capítulo I

La transición política

LA ESTABILIDAD POLÍTICA: VARIACIONES SOBRE UN MISMO TEMA

DURANTE muchos años, la pregunta articuladora de buena parte de la literatura sobre el sistema político mexicano giró en torno a las razones de su estabilidad política. La interrogante cobraba significación, ya sea en términos de contrastar el caso mexicano con otras experiencias latinoamericanas menos afortunadas en la década de los setenta, o en referencia a la no correspondencia interna de los profundos cambios socioeconómicos con otros en el nivel político durante los años ochenta.¹

Hasta mediados de la década pasada, la imagen del sistema político mexicano que emergía de la literatura especializada era en buena medida la de un orden político invariable, basado en una combinación de factores institucionales y mecanismos aseguradores del control del Estado sobre la economía y la sociedad: el poder indiscutido del presidente, la centralización de la toma de decisiones en el ejecutivo, la integración

¹ La bibliografía sobre el tema es sumamente extensa. Véanse por ejemplo J.L. Reyna, "Redefining the Authoritarian Regime", en J.L. Reyna y R.S. Weinert (eds.), *Authoritarianism in Mexico*, Institute for the Study of Human Issues, Filadelfia, 1977, pp. 155-172; J.L. Reyna, *Control político, estabilidad y desarrollo en México*, El Colegio de México (Cuadernos de Estudios Sociológicos, núm. 3), México, 1974; D. Levy y G. Székely, *Estabilidad y cambio. Paradojas del sistema político mexicano*, El Colegio de México, México, 1985; O. Rodríguez Araujo (coord.), *México. Estabilidad y luchas por la democracia 1900-1982*, CIDE/El Caballito, México, 1988. Por lo que se refiere al análisis de la no correspondencia de los cambios socioeconómicos y políticos, resulta sumamente ilustrativo el trabajo de S. Loaeza, "Desigualdad y democracia", en *Notas*, núm. 123, México, marzo de 1988, pp. 33-38.

de los sectores fundamentales del país en el "partido oficial", la combinación de control y concesiones a las clases populares, una ideología revolucionaria unificadora aunque difusa en sus contenidos prácticos, etcétera.² En contraste con otros países de desarrollo similar, en particular de Sudamérica, lo que llamaba mayormente la atención era la capacidad del sistema político mexicano para mantener el funcionamiento regular de sus instituciones políticas, con estilos y procedimientos que mucho distaban de ser democráticos, pero que tampoco eran dictatoriales. Una de las interpretaciones más autorizadas de finales de los setenta encontraba una explicación en las particulares características del autoritarismo mexicano: más inclusivo que exclusivo, basado en el consenso y la negociación más que en la represión abierta y permanente, poseedor de una constitución ampliamente aceptada y de un arreglo institucional formalmente democrático.³

A mediados de la década de los ochenta, cuando comenzó a hacerse patente la erosión del apoyo para el Partido Revolucionario Institucional (PRI) tanto en el ámbito nacional como en elecciones regionales, la imagen largamente dominante del sistema político mexicano también comenzó a modificarse. Aun cuando la interpretación predominante siguió siendo la de un Estado firme, no obstante las presiones en aumento por parte de las clases populares, los sectores medios y las élites de negocios, también comenzó a vislumbrarse como un Estado dividido, fragmentado internamente en el nivel de la coalición dominante que le da sustento y cuya legitimidad se había contraído sensiblemente.⁴

² Un buen resumen de las diversas caracterizaciones del sistema político mexicano hasta 1980 es el elaborado por Miguel Basáñez en *La lucha por la hegemonía en México, Siglo XXI*, México, 1981, pp. 20-47. Véase también L.E. Koslow y S.P. Murawski, "The Evolution of the Mexican Political System: A Paradigmatic Analysis", en L.E. Koslow (ed.), *The Future of Mexico*, Arizona State University Press, Tempe, 1979, pp. 47-98.

³ J.L. Reyna y R.S. Weinert, *op. cit.*, en especial el capítulo introductorio.

⁴ Véase por ejemplo P. González Casanova, "La democracia en tiempos de crisis", en P. González Casanova (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, Si-

Posteriormente, cuando las elecciones federales de 1988 amenazaron la continuidad del régimen político mexicano, haciendo evidente que los signos de su deterioro eran mayores que los previstos, los analistas políticos nos encontramos con profundas limitaciones para dar cuenta de estos cambios a partir exclusivamente de los enfoques y marcos conceptuales tradicionalmente empleados. A decir de varios especialistas, los cambios nos tomaron por sorpresa.

Las explicaciones tradicionales de la estabilidad del sistema político mexicano o bien subestimaban las posibilidades de diferentes grupos en la sociedad para ejercer presión sobre el gobierno, o bien han visto a los conflictos políticos existentes como excepcionales y, por lo tanto, teóricamente irrelevantes. En los hechos, tales visiones han fallado para registrar vías de cambio sociopolítico más allá del propio aparato estatal.

En alguna medida, los resultados de las elecciones de 1988, que pusieron en la escena política a una oposición antirégimen y a un proyecto alternativo con amplio respaldo, obligaron a invertir los términos de la explicación: más que preguntarse por los motivos de la estabilidad del sistema político mexicano, había que profundizar ahora en las razones de su deterioro. Y en esa ecuación resultaba imprescindible sensibilizar los esquemas tradicionales de análisis a cuestiones tales como las fracturas en el interior del Estado o las transformaciones que las fuerzas democratizadoras portan consigo.

En esta perspectiva, por lo tanto, emergen como significativos dos ejes interrelacionados de lectura:

- a) *Crisis del régimen político*; y
- b) *proceso de liberalización política o evolución del pluralismo y la participación política*.

glo XXI/Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 1985, pp. 11-28; S. Loarza y R. Segovia (comp.), *La vida política mexicana en la crisis*, El Colegio de México, México, 1987.

⁵ Estos conceptos se definen en la siguiente sección.

Se trata de dos ejes de lectura que en buena medida nos remiten a la amplia literatura teórica y empírica sobre cambio y transformación de los regímenes políticos. Una literatura centralmente dirigida a captar la dinámica de los procesos de transición política y, en especial, la forma de transición de un régimen autoritario a uno democrático.⁴

En el presente capítulo, a partir de la individualización de algunos problemas teóricos en el marco de la teoría del cambio político, pretendemos avanzar hacia una interpretación de las transformaciones actuales del sistema político mexicano, para lo cual proponemos reconsiderar en dicho marco propositivo el tradicional problema de la estabilidad política. En el centro de esta propuesta colocamos como ejes de lectura los dos que acabamos de mencionar: crisis política y liberalización política.

DE LA POLÍTICA COMPARADA AL ESTUDIO DE CASO

PARA QUIEN examina las transiciones políticas del autoritarismo a la democracia, en especial las ocurridas en Sudamérica y en la Europa Mediterránea, podrá encontrar algunos rasgos comunes. La política comparada ha producido en este marco de orientaciones avances significativos hacia la construcción de una teoría empírica del cambio político.⁵

⁴ A partir de 1988 el tema de la transición democrática vino a dominar los estudios sobre el sistema político mexicano. Como ejemplo de ello pueden referirse los siguientes trabajos colectivos: R. Cordera, R. Treja y J.E. Vega (coords.), *México. El reclamo democrático*, Siglo XXI, México, 1988; W. Cornelius, J. Gentleman y P. Smith (eds.), *Mexico's Alternative Political Futures*, Center for U.S.-Mexican Studies, San Diego, 1989.

⁵ En el lapso de las dos últimas décadas el interés por este campo de investigación ha crecido considerablemente, dando lugar a una amplia literatura teórica y empírica. Sobre la base del tratamiento sistémico de la estabilidad y el desequilibrio y de las diversas teorías del desarrollo político y de otras más específicas como la teoría weberiana de la legitimidad, se dieron los primeros acercamientos a la problemática del cambio de y en los sistemas y regímenes políticos. Los primeros intentos significativos de teorización fueron los de D.A. Rustow ("Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model", en *Comparative Politics*,

Sin duda son muchos los factores y las condiciones que intervienen en una *transición democrática*.⁶ Considerando centralmente variables políticas, los estudios de política comparada han arrojado algunas hipótesis que constituyen un buen punto de partida. Las probabilidades de una transición democrática son mayores cuando la *crisis autoritaria* del régimen en cuestión alcanza niveles elevados.⁷ Es decir, cuando se

núm. 2, 1970, pp. 337-363) y R. Dahl (*Pluralism, Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971). Posteriormente, se han sucedido ambiciosas tentativas de caracterización global de los procesos de cambio, destacándose las de J. Linz y A. Stepan (*The Breakdown of Democratic Regimes*, 2 vols., John Hopkins University Press, Baltimore, 1978); G. Almond y su equipo de colaboradores (*Crisis, Choice and Change*, Little Brown and Co., Boston, 1973) y L. Morlino (*Come cambiano i regimi politici*, Franco Angeli, Milán, 1980). Y más recientemente: G. O'Donnell, P. Schmitter y E. Whitehead (*Transitions from Authoritarian Rule*, 3 vols., John Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1986.); L. Diamond, J. Linz y S.M. Lipset (*Democracy in Developing Countries*, 4 vols., Lynne Rienner Publishers & Adamantine Press Limited, Boulder y Londres, 1989).

⁶ Por transición política entendemos con G. O'Donnell y P. Schmitter: "El intervalo entre un régimen político y otro, entendiendo por régimen el conjunto de patrones, explícitos o no, que determinan las formas y canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores que son admitidos y excluidos de este acceso y los recursos y estrategias que pueden usarse para tener acceso". G. O'Donnell y P. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, op. cit. En este sentido, la transición de un régimen autoritario a uno democrático supone el cambio de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidos y controlados discrecionalmente por la élite en el poder por otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas se someten a la discusión, estén garantizadas por la Constitución y estén respaldadas por la participación ciudadana. De esta manera, los momentos de transición están definidos por el cuestionamiento de los arreglos institucionales y las prácticas políticas; esto es, por la ausencia de consenso sobre ellos y la lucha por la definición y establecimiento de unos nuevos. Más adelante tendremos ocasión de ampliar e incluso de replantear esta primera definición.

⁷ Nuestro hablar de crisis política parece de considerar a los regímenes políticos y sus procesos de cambio y adaptación. Sobre la base de algunos problemas abiertos por J. Linz ("Crisis, Breakdown and Re-equilibration", en J. Linz y A. Stepan, op. cit.) y por G. Almond op. cit., quien mejor ha teorizado el proceso de crisis de regímenes políticos es L. Morlino op. cit. En el marco de esta interpretación conviene tener presente algunos puntos de consenso. En primer lugar, por cambio político entendemos cualquier transformación que acontezca en el sistema político y/o en sus componentes. Cuando el cambio político se da en el nivel de régimen político se está en presencia de transformaciones sensibles en uno o más de sus componentes (valores, normas y estructuras de autoridad). En segundo lugar, el proceso a través del cual actores, instituciones, posiciones de poder y reglas del juego dejan de corresponder a la lógica del régimen anterior sin detenerse del todo en una lógica extrema se conoce como transición. En tercer lugar, un cambio de régimen político atraviesa por ciertos estados o fases con distintas combinaciones en sus secuencias lógicas. Básicamente: crisis-hundimiento-transición continua-institucional-consolidación. Ahora bien, por lo general la

presenta una fractura o división irreconciliable en la coalición o coaliciones dominantes que apoyan y sostienen el régimen, lo cual se traduce en inestabilidad y transferencia (movilidad) de recursos políticos hacia actores emergentes. Los indicadores de la crisis política o del nivel de deterioro del régimen quedan evidenciados por la presencia de una *crisis de legitimidad*, la pérdida de *eficacia decisional* del gobierno y por un incremento considerable de la *movilización social conflictiva* o de signo antirrégimen.¹⁰ La correlación de fuerzas sufre

transición política tiene como antecedente una crisis del régimen. Siguiendo con esta interpretación, tenemos que la crisis del régimen es un estado inestable, puesto en evidencia por la persistencia de equilibrio entre: demandas políticas, apoyos, procesos decisionales y outputs o respuestas a nivel de la relación estructural de autoridad-comunidad política. El equilibrio entre estos factores se rompe cuando los múltiples conflictos o *cleavages* —refiriéndonos a la conocida expresión y análisis de S.M. Lipset y S. Rokkan ("Cleavages Structures, Party Systems and Voter Alignments: an Introduction", en S.M. Lipset y S. Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*, The Free Press, Nueva York, 1967, pp. 1-64)— existentes en la sociedad civil y que se transfieren a las estructuras políticas a través de diversos actores no logran ser conciliados en el nivel de las coaliciones dominantes y fundamentadoras del régimen, propiciando su fractura. La coalición o coaliciones dominantes lo son cuando están en grado de imponer las soluciones por ellas preferidas en virtud de la posesión o del uso consciente de la mayoría de los recursos, los cuales pueden ser efectivos (los detentados por los actores políticos en la arena electoral), no efectivos y de influencia (que derivan de ocupar posiciones claves en el régimen, sea de estatus social, de riqueza, de posesión de información o de conocimientos técnicos en la arena de influencia), coercitivos (que tienen fuerzas militares o grupos con capacidad de movilización o protesta en la arena coercitiva).

¹⁰ Existe amplio consenso sobre la importancia de estos conceptos para el análisis del cambio político. Su definición y operacionalización en estos fines ha sido realizada sobre todo por J. Linz *op. cit.* y L. Molino *op. cit.* Nuestra investigación incorpora en lo esencial tales concepciones, por lo que sólo los limitaremos a enunciar sus elementos básicos. Los factores fundamentales que deben considerarse para explicar la persistencia y estabilidad o el cambio de un determinado régimen son:

a) El proceso de actitudes de apoyo o consenso o legitimidad hacia el régimen por parte de la comunidad política en general y de la clase política en particular, y
b) el proceso que va del rendimiento, a la eficacia decisional y a la efectividad. El proceso crucial que por su parte explica la inestabilidad es la *movilización política*.

a) Por legitimidad entendemos el conjunto de actitudes positivas hacia el sistema político considerado como merecedor de apoyo. La legitimidad supone un consenso activo y no pasivo (que puede implicar coerción). Además del consenso, otros elementos que contribuyen al nacimiento de actitudes positivas de apoyo al régimen son: la existencia de tradiciones consolidadas que producen adhesión a ciertas instituciones; la difusión de un sistema de valores y creencias que justifican el modo en que se organiza y se utiliza el poder (ideologías legitimantes).

entonces un vuelco, abriéndose la posibilidad, previo hundimiento del régimen autoritario, de una negociación hacia la democracia entre los diversos actores políticos en escena.

Aunque esquemáticamente planteado, la sucesión de acontecimientos que hemos referido, en mayor o menor medida y con los ajustes necesarios para cada caso, permiten pensar teóricamente transiciones democráticas como las de España, Portugal y Grecia en la década de los setenta, o como las de Argentina, Brasil y Uruguay en la de los ochenta.¹¹

b) Por *eficacia decisional* se entiende la capacidad que tiene un régimen o, mejor, que tienen sus estructuras para tomar y ejecutar las decisiones necesarias para superar los retos planteados al régimen o las otras medidas destinadas a alcanzar los diversos fines queridos por los gobernantes, el primero de los cuales es, por lo general, el mantenimiento del propio régimen. Suele distinguirse entre eficacia decisional y efectividad, ambos procesos complementarios del rendimiento. Mientras que la primera atañe a las propias decisiones y a su implementación, la segunda se refiere a los resultados alcanzados.

c) Por lo que respecta al concepto de *movilización política*, podemos distinguir dos dimensiones complementarias:

- i) El *desplazamiento* de uno o más grupos dentro de la comunidad política; de la adhesión a ciertos valores, principios o ideologías se pasa a otros valores, principios o ideologías o bien a la activación e ingreso de nuevos grupos en la comunidad política y el apoyo de éstos a ciertos valores; es decir, el desplazamiento de estos grupos desde la apatía, la indiferencia o la marginación política a la participación activa en favor de ciertas opciones;
- ii) la *redistribución* de los recursos políticos o el ingreso o la activación de nuevos recursos que pueden estar —o no— en condiciones de modificar las correlaciones de fuerza entre los distintos actores del sistema político.

En el contexto de este capítulo y con el fin de poder ilustrar esquemáticamente ambas dimensiones, hemos llamado *movilización política* al primero de los procesos referidos, y *movilidad política* al segundo. Las bases y agentes de la movilización se encuentran en la transferencia a la política de líneas de conflicto o de divisiones existentes en la sociedad.

En este sentido, la *movilización política* puede ser *conflictiva* o *no conflictiva* según si la actividad, el desplazamiento y la redistribución se producen en clave antirrégimen o antigubernamental o no.

¹¹ No podemos detenernos aquí en el análisis particularizado de tales transiciones. Nuestro interés en todo caso es advertir las semejanzas procedurales en ellas, para desprender algunas hipótesis relativas al caso mexicano. En ese sentido, a los interesados en mayores elementos recomendamos los siguientes títulos: E. Hualyva (ed.), *Comparing New Democracies: Dilemmas of Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the South Cone*, Westview Press, 1986; J. Santamaría (ed.), *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1982; C. Pridham, *The New Mediterranean Democracies: Regime Transition in Spain, Greece and Portugal*, Frank Cass, Londres, 1984; C. Huneeus, *Por vivir la democracia. Dilemas de su consolidación*, Andrade, Santiago, 1986.

Sin embargo, no todas las crisis autoritarias han tenido como desenlace transiciones democráticas. Existen algunos casos donde la crisis política ha sido enfrentada con soluciones intermedias o aperturas limitadas y controladas. Se trata de casos de *liberalización política* (más que de democratización) que buscan congelar o incluso revertir los factores desestabilizadores en la perspectiva de recomponer las coaliciones dominantes y las alianzas tradicionales y, en el mejor de los casos, reconsolidar el régimen autoritario o garantizar su persistencia, quizá inestable.¹² Probablemente el ejemplo prototípico de este tipo de desarrollos, como veremos en este capítulo, lo constituye el del régimen político mexicano de 1977 a la fecha.¹³

En este punto es donde podemos comenzar a formular algunas preguntas en el marco de la teoría empírica del cambio político. ¿Es posible detectar algunos de los factores o circunstancias que explican la opción de un *régimen autoritario* que ha entrado en una fase de desequilibrio interno más o menos grave en favor de una liberalización por sobre una democratización, o viceversa? ¿Qué condiciones o circunstancias mínimas deben reunirse para que una reforma o apertura po-

¹² De acuerdo con G. O'Donnell y P. Schmitter, un proceso de liberalización es el "que hace efectivos ciertos derechos que protegen tanto a los individuos como a los grupos sociales de actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros". Los mismos autores sostienen que, a diferencia del proceso de liberalización, el de democratización sería un proceso mediante el cual las reglas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones previamente gobernadas por otros principios, o bien extendidos para incluir a personas que no gozaban de ciertos derechos y obligaciones, o bien extendidos para cubrir nuevos temas o instituciones que no estaban sujetos a la participación ciudadana. G. O'Donnell y P. Schmitter, *op. cit.* Más adelante nos permitiremos ampliar y redefinir esta conceptualización en términos de volverla más manejable.

¹³ En términos de G. O'Donnell y P. Schmitter, tanto la liberalización como la democratización son dos momentos de la transición desde regímenes autoritarios. Para nuestros propósitos, considero que una caracterización alternativa como la elaborada por L. Morlino en su obra previamente citada, ilustra mejor el desarrollo político en términos de crisis y continuidad. Para Morlino, en efecto, la transición democrática es un momento ulterior a la crisis y derrumbe del régimen, por lo que la liberalización política puede, o no, ser un elemento de transición. En el caso de México, lo que la liberalización política pone en evidencia es precisamente la crisis del régimen autoritario. Ciertamente, la crisis política ha tenido mayores y menores niveles de profundidad, pero no ha tenido como desenlace un derrumbe del régimen que permita suponer el inicio de una transición efectiva.

lítica limitada y controlada sea exitosa en términos de la persistencia o incluso eventual reconsolidación de un régimen autoritario? ¿Es posible determinar una sucesión lógico-descriptiva de acontecimientos con vistas a captar la dinámica de un proceso concurrente de crisis autoritaria y liberalización política?¹⁴

Si examinamos algunos de los procesos de liberalización política con éxitos iniciales (como en el caso de Brasil de 1973 a 1975)¹⁵ o prolongados (como en el caso de México)¹⁶ o con resultados todavía inciertos (como en las liberalizaciones políticas de Europa del Este a partir de 1988),¹⁷ es posible apreciar que toda apertura política, por limitada o controlada que sea, da lugar a una rearticulación de fuerzas y recursos polí-

¹⁴ Por autoritarismo entendemos con Juan Linz el régimen político con pluralismo limitado y no responsable y con baja movilización política en la fase intermedia de mayor estabilidad y poder detentado por una pequeña élite dentro de límites muy claros. En estos regímenes el pluralismo se limita por normas jurídicas o de hecho, puede estar restringido a pequeños grupos políticos y extendido a un mayor número de grupos de interés. Los líderes son responsables más que ante los ciudadanos ante los grupos que los sostienen. Otro componente relevante del pluralismo limitado es el partido único; asimismo, los gobernantes, salvo ciertas coyunturas, procuran la desmovilización; la ideología suele ser poco articulada. J. Linz, "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en F. Greenstein y N. Polsky (eds.), *Handbook of Political Science*, Reading, Massachusetts, 1975, t. 3, pp. 264-267. Partiendo de esta definición, el propio Linz distingue varios tipos de autoritarismo: burocrático-militar, estatal-orgánico o corporativo, autoritario de movilización pordemocrática y totalitario. Con algunos matices, nuestro caso de estudio corresponde al subtipo estatal-orgánico o corporativo. Quien mejor ha desglosado las características de este tipo de arreglo institucional o "corporativismo estatal" ha sido Philippe Schmitter: sistema de representación de intereses cuyas unidades constitutivas son organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias y funcionalmente diferenciadas. Tales categorías son reconocidas y administradas (si no creadas) por el Estado, que les garantiza un monopolio de la representación dentro de las respectivas categorías a condición de que sean observados ciertos controles sobre la selección de los líderes y sobre la articulación de las demandas y el apoyo. Las estructuras típicas del Estado orgánico o corporativismo estatal son los sindicatos verticales, los parlamentos corporativos y el partido único. P. Schmitter, *Trends toward Corporatist Intermediation*, Sage, Beverly Hills-Londres, 1979.

¹⁵ Véase por ejemplo W.A. Selcher (ed.), *Political Liberalization in Brazil*, Westview Press, Boulder y Londres, 1986.

¹⁶ Un trabajo pionero en esta dirección es el de K. Middlebrook, *Political Liberalization in an Authoritarian Regime. The Case of Mexico*, Center for U.S.-Mexican Studies, San Diego, 1985.

¹⁷ De la extensa literatura sobre el tema, recomendamos especialmente el artículo de G. di Palma, "Le transizioni democratiche in Europa Orientale. Una prospettiva comparata", en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 20, núm. 2, agosto de 1990, pp. 203-242.

ticos así como a una redefinición, en mayor o menor medida, de las reglas políticas existentes.

En los hechos, lo que se observa es un repliegue temporal del hegemonismo del régimen en favor de una ampliación gradual de derechos políticos y civiles. Más específicamente, se formalizan algunas garantías para la participación política y se flexibilizan los impedimentos tradicionales para el pluralismo y la competencia. En cualquier caso, el pluralismo consentido de esta manera, en cuanto producto de un proceso de apertura dirigida, más que de un acuerdo negociado, ampliamente y en igualdad de circunstancias entre los diversos actores y proyectos políticos, responde en sus características a los intereses identificados con el régimen, el cual ha entrado en una fase de desequilibrio o abierta crisis que obligan a la élite política a flexibilizarlo para conservarse en el poder.

En esas circunstancias, el tipo de pluralismo político consentido por las estructuras de autoridad del régimen debe ser considerado como un pluralismo intermedio entre el pluralismo limitado y no responsable, propio de los regímenes autoritarios, y el plenamente garantizado de las poliarquías. El pluralismo producto de un proceso de liberalización, que por lo mismo aquí denominaremos *pluralismo liberalizado*, al contrario de aquel que es producto de un proceso real de democratización, se enfrenta aún con obstáculos institucionales para su libre desarrollo y afirmación. En relación con el pluralismo limitado y no responsable propio de los regímenes no democráticos, por su parte, el pluralismo liberalizado muestra mayor autonomía y diversidad, así como mayores posibilidades de influir directa o indirectamente en la toma de decisiones.¹⁸

¹⁸ Más específicamente, que pluralismo liberalizado entendemos aquel pluralismo organizativo-relativo y mediamente institucionalizado consentido por y en un régimen autoritario o no democrático, producto de un proceso de ampliación de derechos civiles y políticos restringido e incompleto. Como tal, el pluralismo liberalizado siempre será limitado; es decir, el nivel de autonomía relativa de las organizaciones no será plenamente garantizado. En términos de Robert Dahl, el pluralismo es una condición de las poliarquías (de-

En situaciones de crisis política, enfrentada con soluciones intermedias y dirigidas, las organizaciones políticas de intermediación liberalizadas pueden ganar gradualmente espacios y consensos sociales y acumular ciertos recursos electivos o de influencia hasta derivar en el surgimiento en la arena política institucional de uno o más interlocutores del régimen hasta ese momento hegemónico, con la peculiaridad de estar tanto legitimados como legalizados, pese a representar un proyecto antagonico o distinto al establecido. El hecho es que en ese momento la liberalización política como recurso político puede adquirir dinámica propia y, en alguna medida, dejar de responder a las expectativas originales; es decir, puede llegar a ser disfuncional para el propio régimen. En tales circunstancias, la crisis política puede llegar a ser incontrolable para el Estado, cuyas opciones se reducen a dar marcha atrás en el proceso de liberalización suprimiendo todas o algunas de sus prerrogativas (como en el caso de Brasil entre 1975 y 1977) o dar paso a una negociación efectiva hacia una transición democrática, con lo que la liberalización se resume en democratización (opción que cada vez más parece caracterizar a la mayoría de los países de Europa Oriental). Un último desenlace posible, pero que parece explicarse sólo cuando el desequilibrio del régimen no ha sido lo suficientemente fuerte como para hacerlo vulnerable, bien puede definirse como la institucionalización de la liberalización; es decir, el congelamiento de una transición en una fase inter-

medio con el que este autor define a las democracias modernas caracterizadas por la presencia de pluralismo y competencia) y tiene que ver con la existencia de una pluralidad de organizaciones independientes y autónomas. R. Dahl, *op. cit.*, cap. 1. La condición de pluralismo liberalizado, por su parte, confiere características distintivas a las organizaciones así consentidas, tal es el caso de los partidos políticos (organizaciones sociales que con mayor frecuencia son objeto de liberalización relativa a través de este proceso) y de la oposición en general. No está dicho que el pluralismo liberalizado no pueda superar los límites impuestos e impulsar la democratización, pero también es cierto que el aumento de la autonomía relativa de las organizaciones (principalmente, partidos políticos, aunque también organizaciones sindicales), puede ser revertido, a veces violentamente, cuando alcanza o supera dichos límites. El pluralismo liberalizado es pues una condición ambigua, ambivalente e incierta.

media y claramente limitada. En nuestra opinión, es precisamente este tipo de desarrollo el que mejor da cuenta de la liberalización política implementada en México.

Más específicamente, lo que puede observarse hoy en México no es ni la supresión de la liberalización ni un proceso que se haya resuelto en democratización como consecuencia del incremento de la movilización social conflictiva y el ascenso de una oposición ampliamente respaldada. Como veremos aquí, la disyuntiva actual del régimen político mexicano parece colocarse entre:

- a) La manipulación ideológica y política del proceso de liberalización por parte de la élite política gobernante, aunque respetando en buena medida las condiciones generadas con su puesta en marcha, previa estimación tanto del control y del mayor número de recursos políticos que en última instancia sigue reteniendo como de los costos en el largo plazo que en términos de continuidad puede implicar una involución radical, o
- b) generar una transición democrática efectiva articulada por la propia élite política con vistas a mantener una posición privilegiada en el nuevo arreglo institucional. Considerando la etapa más reciente del sistema político mexicano, nos inclinamos a suponer que las élites en el poder se han decidido por la primera de las opciones, pues ésta constituye aún una salida funcional en la perspectiva de la consolidación del régimen o, en el límite, de su continuidad.

De esta breve descripción, lo que emerge como significativo en la perspectiva de caracterizar teóricamente la dinámica de las crisis políticas y de los procesos de liberalización y que, en consecuencia, nos aproxima a una respuesta a las interrogantes abiertas con anterioridad, es tanto la evolución del pluralismo político como las rearticulaciones políticas que de ella derivan, sin descuidar, claro está, los muchos factores

político-institucionales que están en el vértice de tales transformaciones.

En este marco de preocupaciones, el caso de México resulta una excelente opción para intentar responder a las interrogantes abiertas. Como veremos, se trata de un proceso de liberalización política de larga duración —1977 a la fecha— en el que pueden observarse avances y retrocesos en términos de garantías políticas y civiles concedidas. Asimismo, es posible detectar con alguna precisión distintos momentos de la crisis autoritaria —que van desde la aparición de factores desestabilizadores hasta la reinstitucionalización del régimen— en relación con la evolución del pluralismo liberalizado.

EL RÉGIMEN POLÍTICO MEXICANO: CAMBIO Y CONTINUIDAD

En el contexto de América Latina, cuando la sombra del militarismo se posó en buena parte de su geografía, en México se mantuvieron las instituciones políticas civiles sin grandes desequilibrios. Posteriormente, en la primera parte de los años ochenta, aun cuando la agudización de la crisis económica hizo estragos en los niveles de vida de la población, no existieron manifestaciones masivas por parte de la sociedad civil que hicieran suponer un descenso considerable de la fidelidad política de las mayorías hacia las instituciones.

No debe suponerse, sin embargo, que un sistema político como el mexicano, de partido hegemónico, presidencialista, con pluralismo limitado y no plenamente garantizado, corporativo-estatal, con elecciones no competitivas, y en un contexto de aguda recesión económica como la de los años ochenta,¹⁹ haya estado exento de presiones de diversa índole y magnitud:

¹⁹ Diversas han sido las tentativas teóricas de interpretación del régimen político mexicano. Una de las más autorizadas es, sin duda, la que se desprende de la tipología de

- a) Prestiones en contra de la austeridad económica por parte de las clases populares,
- b) presiones por más representación política por parte de los sectores medios, y
- c) presiones por más intervención en política por parte de las élites de negocios e, indirectamente, los acreedores externos.

No debe pensarse tampoco que la así llamada clase política mexicana se ha mantenido siempre cohesionada en su interior como signo de su continuidad. El Estado mexicano, por el contrario, periódicamente se ha encontrado atravesado por divisiones internas, fragmentado por intereses no siempre coincidentes, por ejemplo, en materia de política económica.²⁰ Se trata de fracturas que con frecuencia han rto el estado de equilibrio entre demandas, decisiones y apoyos, haciendo evidente un deterioro en la eficiencia decisional en el nivel de la

partidos políticos y sistemas de partidos elaborada por Giovanni Sartori. De acuerdo con este autor, el régimen político mexicano es autoritario con un partido hegemónico y por consecuencia no competitivo y de naturaleza pragmática. En este sentido, no existe competencia formal o de facto por el poder; otros partidos pueden subsistir, pero como partidos satélites a los cuales no les está permitido competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y sobre bases paritarias. Asimismo, no existe ninguna sanción efectiva que obligue al partido hegemónico a "responder", cualquiera que sea su política, el dominio del partido hegemónico no puede ser puesto en discusión. La condición "pragmática", por su parte, pone de relieve la ausencia de una ideología que legitime la subordinación de los otros partidos. G. Sartori, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 1976, vol. 1. Cabe señalar que una de las consecuencias inmediatas de la liberalización política implementada en México radica en el cuestionamiento de tal hegemonismo. Con todo, buena parte de los elementos aportados por Sartori siguen siendo plenamente reconocibles en el sistema político mexicano. Simultáneamente con esta interpretación, existen otras que ponen el acento en el carácter excluyente del pluralismo del régimen (G. Hermet, "Las elecciones en los regímenes autoritarios: Bosquejo de un marco de análisis", en G. Hermet, A. Rouquié y J. Linz, *¿Para qué sirven las elecciones?*, IFE, México, 1982, pp. 23-28), en el control de la vida partidaria y promoción de oposiciones leales (J. Linz, "Funciones y disfunciones de las elecciones no competitivas: los sistemas autoritarios y totalitarios", en G. Hermet, A. Rouquié y J. Linz, *op. cit.*, pp. 92-138), o en la condición "partido de Estado" o "partido del gobierno" para distinguir este tipo de organismo político de los partidos políticos convencionalmente entendidos (A. Gilly, "El régimen en su dilema", en *Nexos*, núm. 146, México, febrero de 1990, pp. 33-41).

²⁰ J. González Graff, "La crisis de la clase política", en *Nexos*, núm. 138, México, abril de 1989, pp. 33-40.

relación estructuras de autoridad-comunidad política, o una situación que desde cierta perspectiva teórica ha sido calificada como de crisis de gobernabilidad.²¹

Sin embargo, debe advertirse que estos signos inequívocos de desequilibrio del régimen no hicieron crisis sino hasta 1988, con motivo de las elecciones presidenciales más competitivas y discutidas en la historia moderna de México, mismas que evidenciaron una marcada fractura en el ámbito del pacto corporativo que le da sustento, así como los niveles de legitimidad y efectividad más bajos jamás registrados.

A pesar de todo, después del sacudimiento político de 1988, las estructuras políticas del régimen se mantuvieron sin grandes cambios. Ciertamente, a la oposición en su conjunto le fueron reconocidos mayores espacios en la Cámara de Diputados en un porcentaje cercano al del PRI, con lo que vio incrementadas sus posibilidades de influir en la vida política del país, pero en ningún momento, más allá del discurso oficial, el presidencialismo ha perdido atribuciones, el PRI ha dejado de ser hegemónico y, en consecuencia, partido del gobierno, el corporativismo estatal ha sido transformado en su verticalidad y formas de control ni se ha dado lugar a un equilibrio real de los poderes ni a un pluralismo plenamente garantizado.

Lo que queremos subrayar aquí, en todo caso, es que todavía resulta impreciso pensar hoy la realidad mexicana en términos de democratización, es decir, en términos de una ampliación completa y reconocimiento real de derechos civiles y políticos y de condiciones efectivas para la participación y el pluralismo como resultado de un acuerdo amplio entre las distintas fuerzas políticas actuantes.

²¹ Sobre este último punto, como un buen ejemplo de la orientación seguida por la investigación puede verse R. Rose, "The Nature of Challenge", en R. Rose (ed.), *Challenge to Governance. Studies in Overlaid Politics*, Sage, Beverly Hills y Londres, 1980. Un buen estudio aplicado al caso de México puede encontrarse en F. Dancil, "Reforma del Estado: itinerarios y gobernabilidad", en R. Cordero, R. Trejo y J.E. Vega, *op. cit.*, pp. 303-317.

No se trata de una paradoja, pero lo que estos datos contrastantes sugieren es tanto la continuidad del régimen (en términos del mantenimiento o permanencia casi inalterada de sus estructuras tradicionales de autoridad) como la crisis de esas mismas instituciones y estructuras políticas. Entre los muchos aspectos que deben explorarse para explicar esta coexistencia, me interesa destacar aquí la capacidad del régimen político mexicano para *flexibilizarse* o adaptarse ante las circunstancias cambiantes o frente a las amenazas provenientes de la comunidad política; es decir, una condición primordial de esas instituciones que según una autorizada definición han conquistado valor y estabilidad.²² No existe pues paradoja. Por una parte, la crisis política con correctivos adecuados puede alargar indefinidamente la vida de las estructuras políticas previamente consolidadas (o fuertemente institucionalizadas). Por la otra, estabilidad no significa invariabilidad, en todo caso adaptabilidad.

Son precisamente estas consideraciones teóricas las que nos permiten interpretar un proceso de liberalización política como el registrado en México, distinguiendo distintas fases de deterioro del régimen y/o de su eventual recuperación. En síntesis, los procesos de crisis autoritaria y de liberalización política en un contexto específico deben ser analizados en términos de cambio y continuidad, desequilibrio y adaptabilidad. En el caso que nos ocupa, la liberalización política abarca de 1977 a la fecha.²³ Durante este tiempo, la persistencia del

régimen ha sido menor o mayormente estable o de abierto desequilibrio. De 1977 a 1988 fueron generándose las condiciones que llevarían al régimen a vivir la fase más crítica de su desarrollo. En ese sentido, la crisis autoritaria la entendemos aquí como una más de las fases de desarrollo de un régimen político susceptible de aislarse analíticamente, como pudieran ser la consolidación, la transición o la caída. A su vez, la crisis autoritaria presenta distintos momentos y redefiniciones. En presencia de una liberalización política, tales momentos quedan establecidos principalmente por la evolución y efectos del propio proceso de apertura política.

Así, la apertura política iniciada a finales de los setenta en México bien puede ser interpretada como un proceso a través del cual el gobierno ha venido concediendo gradualmente algunos derechos políticos y civiles en dirección democrática, pero en una línea de organización controlada de la sociedad civil, y mediante el cual se buscan conservar o incrementar las bases de legitimidad del régimen. Su implementación y conservación, en consecuencia, solo se explica en presencia de sensibles transformaciones en tales niveles de legitimidad y/o de diversos factores que pudiesen amenazar la continuidad del régimen. En suma, revela un efectivo nivel de deterioro del ordenamiento institucional en su conjunto. Por extensión, la aparente estabilidad del sistema político mexicano durante los últimos quince años no encuentra su explicación en la ausencia de desequilibrio abierto y/o de crisis política, sino en el proceso de liberalización política implementado desde entonces, proceso adaptativo cuyos efectos también explican la dinámica del desequilibrio o la crisis autoritaria en términos de su agudización o mantenimiento dentro de ciertos límites.

De manera indicativa, relacionando las variables crisis política y liberalización política es posible reconocer tres momentos definitorios del proceso que examinamos:

²² Por "institucionalización" asumimos la conocida definición de Samuel Huntington: proceso por el cual organizaciones y procedimientos logran valor y estabilidad, lo cual se determina en función de su *flexibilidad* (capacidad de adaptarse a las circunstancias cambiantes), *complejidad* (número y variedad de las unidades organizativas), *autonomía* (independencia respecto de otros reagrupamientos sociales) y *coherencia* (consenso interno sobre sus confines funcionales). S.P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, 1968, pp. 25-36.

²³ No desconocemos que antes de esta fecha se habían presentado distintas reformas electorales y políticas aisladas. Pero se coincidirá con nosotros en que ninguna de estas aperturas tuvo las repercusiones y consecuencias que tuvo la Reforma Política implementada durante el gobierno de José López Portillo. Cuestión que se analiza en la próxima sección.

- a) De la persistencia estable a la persistencia inestable (1968-1977);
- b) de la persistencia inestable a la crisis autoritaria (1977-1988), y
- c) de la crisis autoritaria a la reinstitucionalización del régimen (1988-1993).

A partir de esta periodización, intentaremos en lo sucesivo describir la dinámica de la crisis autoritaria y del proceso de liberalización en México. En nuestras conclusiones señalaremos algunas perspectivas futuras que se desprenden de tal análisis. Cabe señalar que nuestro interés es simplemente reconocer aquellos elementos del proceso que permiten una interpretación como la sugerida líneas arriba.

CRISIS AUTORITARIA Y LIBERALIZACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO

De 1968 a 1977 el régimen político mexicano experimentó profundas transformaciones y cuestionamientos en su relación con la sociedad civil que significarían el fin de la persistencia estable que mantuvo durante más de cuarenta años, así como su ingreso en una fase de franca inestabilidad y/o desequilibrio, cuyos signos comenzaron a hacerse evidentes de manera intermitente. 1968 bien puede ser calificado como el año que marcó el fin de la consolidación del régimen político mexicano. En este año, con la terrible represión al movimiento estudiantil, el cual sintetizaba de alguna manera el reclamo de diversos sectores del país contra el hegemonismo del régimen y por mayores garantías para la participación y el disenso, quedó en evidencia el rostro autoritario del régimen y marcó el ascenso gradual de muy diversas formas de protesta y lucha, tanto en fábricas, escuelas y colonias, como a nivel de guerrilla urbana y rural. Estas nuevas condiciones, alimen-

tadas por un proyecto económico que había mostrado su incapacidad para distribuir la riqueza de una manera equitativa o para frenar la acelerada pauperización y marginalización de amplios sectores de la población, exigieron del gobierno un renovado discurso populista, así como mayor sensibilidad para integrar a la vida económica y política a las clases medias y a los sectores intelectuales. Esta política populista y apertura conciliadora caracterizó a prácticamente todo el periodo de gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), pero no fue suficiente para revertir el estado de desequilibrio político que había heredado de su antecesor en el poder.

Simultáneamente con estos acontecimientos que refieren el ascenso de la movilización social conflictiva y/o de signo antirrégimen, el gobierno de Luis Echeverría vio agravarse las fracturas en el interior de la coalición dominante o pacto corporativo que daba sustento al régimen. En particular, la eficacia decisional del gobierno fue abiertamente cuestionada por el sector empresarial de mayor influencia, con lo que se intensificaron las líneas de conflicto en el interior del régimen así como el desequilibrio político. De esta manera, en 1976 el nuevo presidente de la República, José López Portillo, asumió el gobierno en condiciones sumamente deterioradas, no sólo en términos económicos y sociales sino principalmente políticos. La fase de persistencia inestable en que habían entrado las estructuras de autoridad obligaba a medidas políticas sustantivas e imaginativas o dejar la puerta abierta al agravamiento de la crisis política con una posible salida autoritaria violenta, sumándose el país así a las diversas dictaduras latinoamericanas burocrático-autoritarias.²⁴ En estas circunstancias, en 1977 el gobierno de López Portillo somete a la consideración de los cuerpos legislativos una iniciativa que debería modificar considerablemente las leyes vigentes en

²⁴ Como es sabido, esta definición fue desarrollada por Guillermo O'Donnell en su ahora ya clásico: *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism. Studies in South American Politics*, Institute of International Studies/University of Berkeley, Berkeley, 1973.

materia de organizaciones políticas y procesos electorales. En poco tiempo, la iniciativa gubernamental sería conocida como la Reforma Política, la cual tendría una primera prueba en las elecciones de 1979 para renovar el Congreso.²⁵

La segunda fase que aquí describiremos, de 1977 a 1988, puede ser considerada como de persistencia inestable del régimen que desembocará en la peor crisis política jamás experimentada. Esta fase comienza precisamente con la aprobación de la Reforma Política y concluye con las elecciones presidenciales de 1988, que pusieron en grave peligro la continuidad del régimen.

Como es sabido, de 1940 a 1976 el régimen político mexicano experimentó pocos y aislados cambios. No fue sino hasta el gobierno de López Portillo (1976-1982) cuando se planteó una reforma administrativa y política que en términos formales abrió la posibilidad de mayores transformaciones.²⁶

Por lo que respecta a la Reforma Administrativa, que consideramos importante referir pues por varios motivos constituye un complemento de la Reforma Política en la búsqueda del gobierno de neutralizar el conflicto por vías institucionales, se concebía como un medio para promover la participación conjunta del gobierno, los empresarios y las organizaciones de los trabajadores en la formación de las políticas gubernamentales. En el nivel discursivo, un programa como éste revelaba sobre todo la necesidad de restablecer las alianzas tradicionales bajo la tutela del gobierno, con el objetivo implícito de evitar una profundización desestabilizadora de las líneas de conflicto en el nivel del régimen.

²⁵ La bibliografía sobre la Reforma Política es amplísima. Entre otras muchas obras recomendamos las siguientes: A. Azis y J. Alfonso, *Reforma política y deformaciones electorales*, CIESAS, Cuadernos de la Casa Chaz, México, 1984; O. Rodríguez Araujo, *La reforma política y los partidos en México, Siglo XXI*, México, 1980; K. Midelforth, "Political Change and Political Reform in an Authoritarian Regime: The Case of Mexico", Wilson Center, Latin American Program, Document of Trabajo 103, Washington, 1981.

²⁶ Véase M. Luna, "Las transformaciones del régimen político mexicano en la década de 1970", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, 1983, pp. 453-468.

La Reforma Política, por su parte, sustentada en una nueva ley federal electoral, buscaba promover la participación política abriendo al electorado el espectro de opciones políticas.

Como dijimos antes, en los años precedentes a la puesta en marcha de la Reforma Política, diversas circunstancias y gestiones gubernamentales, no siempre atinadas, habían amenazado la estabilidad del régimen, lo cual obligaba a promover acciones inéditas de rearticulación. Las diferencias en el interior de la clase política como consecuencia de la violenta intervención del gobierno para resolver el conflicto estudiantil de 1968, la ruptura de la unidad burocrático-corporativa a causa de la política económica de austeridad implantada, y la ruptura entre el gobierno y los empresarios durante la gestión de Luis Echeverría Álvarez por la política populista que promovió poner en práctica, volvieron imperiosa una redefinición y flexibilización del régimen. En síntesis, más allá de los propósitos oficiales o divulgados a la opinión pública, las reformas Administrativa y Política buscaban reunificar a la coalición dominante y neutralizar institucionalmente el impacto de la movilización social conflictiva, que comenzó a revelar niveles de combatividad y contestación peligrosos para la persistencia del régimen: sindicalismo independiente, guerrilla urbana y campesina, lucha de colonos, etcétera.²⁷

En conclusión, la liberalización política implantada a finales de los años setenta confirma un primer nivel de deterioro del régimen: persistencia inestable en términos de las fracturas que mostraba el pacto corporativo fundamentador y sostenedor del ordenamiento institucional; crisis de legitimidad evidenciada, entre otras cosas, por el creciente abstencionismo ante elecciones sin opciones ni oposiciones reales (recuérdese por ejemplo que para las elecciones de 1976 el único candidato presidencial fue el del partido oficial); y

²⁷ Véase O. Rodríguez Araujo, *op. cit.*, capítulo I.

riesgo de desestabilización, evidenciado por las movilizaciones sociales conflictivas. Pese a todo, la hábil intervención gubernamental para tratar de conjurar institucionalmente los desafíos que tales condiciones suponían, revela el mantenimiento de un nivel considerable de institucionalización de las estructuras de autoridad y de un margen de eficacia decisional suficientemente consistente como para dirigir o incluso manipular el propio proceso de apertura.²⁸

Por otra parte, la liberalización política puso en la escena electoral a nuevas y viejas agrupaciones políticas (algunas marginadas de toda participación por más de cuarenta años) que aceptaron la vía electoral para promover el cambio de régimen. Usando como indicadores los resultados de las elecciones presidenciales de 1982, las fuerzas políticas que, aparte del partido gubernamental, emergieron con algún respaldo relativamente significativo fueron: el Partido Acción Nacional (que durante muchos años mantuvo una oposición leal al PRI y que en la geografía política del país debe ubicarse a la derecha del partido oficial), el Partido Socialista Unificado de México (la fusión de diversas agrupaciones de izquierda, incluido el antiguo Partido Comunista Mexicano).²⁹

En cuanto a las características de la Reforma Política habría que subrayar tan sólo su carácter todavía limitado y restrictivo. Así, por ejemplo, la nueva ley seguía concediendo amplias prerrogativas al gobierno y al partido oficial en los colegios electorales dictaminadores, garantizando al PRI la mayoría en el legislativo. Asimismo, la nueva ley electoral no alteraba en absoluto el desequilibrio real entre los poderes ejecutivo y legislativo. Aunado a todo ello, prevalecieron muchas de las prácticas clientelistas de promoción del voto y con

frecuencia fueron impugnados por fraude diversos procesos electorales por parte de la oposición.³⁰

En términos de los efectos esperados y de la funcionalidad de la Reforma Política en el marco de objetivos perseguidos con su puesta en marcha, proponemos distinguir dos momentos específicos:

- a) De 1977 a 1984, donde la liberalización política fue plenamente funcional al régimen, y
- b) de 1985 a 1988, donde tal funcionalidad comenzó a vulnerarse hasta agravarse la crisis política.

Por lo que respecta al primer momento, salvo en casos aislados en los ámbitos municipal y regional, las principales elecciones federales se desarrollaron pacíficamente. La ampliación del espectro de los partidos alentó un ligero ascenso de la participación ciudadana y motivó a las diversas organizaciones de oposición a perfeccionar sus formas de organización social en busca de apoyos. El pluralismo político consentido por el régimen permitió el surgimiento de una vida política más intensa, al tiempo que buena parte de las confrontaciones que antes no tenían manera de canalizarse institucionalmente establecieron lazos con las fuerzas políticas emergentes con la esperanza de dirigir sus demandas a las estructuras de autoridad correspondientes. En síntesis, la Reforma Política fue funcional a los objetivos del régimen. Al tiempo que el incremento electoral y la existencia de oposiciones reforzaban la legitimidad de las instituciones, la liberalización, en cuanto limitada y controlada, no puso en mayores aprietos al gobierno. A través de sus estructuras tradicionales de dominación —el presidencialismo y el partido hegemónico— y del control de los aparatos económicos y políticos, el régimen garantizaba su permanencia, aunque la existencia de fracturas en la coalición dominante no habían sido revertidas

²⁸ Véase F. Gil Villegas, "La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo", en C. Chansinsir, R. Maggi y H. Zanúñiga (comps.), *La ciencia política en México. Estado actual y perspectivas*, Cerebrum, México, 1986, pp. 286-302.

²⁹ Véase R. Ramos Granday, "Oposición y abstencionismo en las elecciones presidenciales", en P. González Casanova (coord.), *op. cit.*, pp. 163-193.

³⁰ A. Córdova, "La Reforma Política y la transición democrática en México", en *Cuadernos de Hechos*, núm. 2, México, septiembre de 1988, pp. viii-x.

del todo ni conjuradas muchas de las condiciones que habían propiciado su creciente inestabilidad.

Paulatinamente, como consecuencia de que tales condiciones no sólo no habían sido revertidas sino que se incrementaban dada la agudización de la crisis económica a partir de 1982 y el desempeño gubernamental no siempre acertado en materia de política económica, y por el hecho de que las sucesivas elecciones habían confirmado una y otra vez las pocas posibilidades de la oposición de afirmarse electoralmente en condiciones equitativas y plenamente garantizadas, la funcionalidad del proceso de liberalización comenzó a deteriorarse hasta representar un serio desafío a la persistencia del régimen. Dicho período puede ubicarse entre 1985 y 1988.

De 1985 a 1988 el régimen político mexicano experimenta una nueva fase de agudización y la liberalización política comienza a ser disfuncional para el régimen. En un contexto de profunda recesión económica como la experimentada durante esos años, no se hicieron esperar nuevas expresiones de descontento por parte de los sectores medios y populares, al tiempo que el descenso de la eficacia decisional en materia económica intensificaba las fracturas en el interior de la coalición que fundamentaba al régimen.³¹ En el ámbito institucional abierto por la liberalización política, como veremos más adelante, las elecciones para gobernador en algunos estados de la República mostraron un bajo nivel de apoyo para el partido oficial, así como el endurecimiento o cerrazón del gobierno ante algunos reclamos de triunfos electorales por parte de la oposición.

Para fines del sexenio de José López Portillo, las diversas tentativas gubernamentales tendientes a promover la reunificación de la coalición dominante terminaron por explotar con motivo de la nacionalización de la banca en septiembre de 1982. Políticamente, esta medida tuvo dos efectos inmediata-

tos: nuevas fricciones entre el gobierno y los empresarios, en esta ocasión el sector financiero, y reconquista temporal de algunos sectores populares, pues el acontecimiento fue propalado como una confirmación del carácter nacionalista, popular y revolucionario del Estado mexicano.³²

Como señalan algunos analistas, ante la necesidad de recuperar la confianza de los sectores financieros y ante las presiones de los acreedores internacionales, el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) puso en práctica una política económica de corte neoliberal basada en la reprivatización de la economía y en la renegociación de la deuda externa.³³ En los hechos, dicha política económica no revirtió mayormente los niveles de austeridad existentes ni frenó el agravamiento de las condiciones de vida de sectores cada vez más amplios de la población, como indicadores básicos de la crisis económica, cuyo punto de inflexión se había manifestado tiempo atrás con la caída internacional de los precios del petróleo.³⁴

En este contexto, la liberalización política comenzó a operar negativamente para el régimen, pues en las elecciones para gobernador en algunos estados del norte del país quedó claramente en evidencia el bajo nivel de legitimidad del partido en el poder. Ante el fortalecimiento de la oposición, en particular del PAN, en algunos estados como Chihuahua fue puesto en entredicho el triunfo del partido oficial, generándose conflictos y movilizaciones contra las prácticas fraudulentas y como consecuencia del desconocimiento de las elecciones.³⁵

³¹ Para mayor información sobre las implicaciones de la nacionalización de la banca puede consultarse C. Tello, *La nacionalización de la banca, México, Siglo XXI, 1984*; A. Aguilar, F. Camón et al., *La nacionalización de la banca. La crisis y los monopolios*, Nueva Tiempo, México, 1982.

³² Véase M. Bustos, *El pulso de los sexenios. 20 años de crisis en México*, Siglo XXI, México, 1990, pp. 69-94.

³³ Véase E. Gutiérrez Garza (coord.), *Testimonios de la crisis. Los saldos del sexenio 1982-1988*, Siglo XXI (José Irujo), México, 1990.

³⁴ J. Molano Horcasola, "Regreso a Chihuahua", en *Nexos*, núm. 111, México, marzo de 1987, pp. 21-32.

³⁵ C. Pereyra, "Los efectos políticos de la crisis", en P. González Casanova y H. Aguilar Camín (coords.), *México ante la crisis*, Siglo XXI, México, 1985, pp. 207-220.

Más allá del ámbito electoral, uno de los indicadores más claros del deterioro alcanzado por el régimen en términos de legitimidad e incluso de eficacia decisional estuvo constituido por los actos espontáneos y autónomos de organización de la sociedad civil en la ciudad de México con motivo de los desastres provocados por los terremotos de septiembre de 1985. El hecho ha sido interpretado acertadamente por un conocido articulista como un rebasamiento del Estado en sus funciones y atribuciones originales.³⁶

En síntesis, de 1985 a 1988 fueron generándose paulatinamente las condiciones que llevarían al régimen político mexicano a vivir el momento más crítico de su historia. A los hechos referidos debe sumarse el movimiento estudiantil de 1987 que resucitó antiguas demostraciones masivas de lucha y estrechó a la opinión pública nacional.³⁷

En el marco de la periodización de la liberalización política que hemos propuesto, 1988 constituye el momento más crítico del régimen político mexicano; el momento en que la liberalización política se mostró claramente disfuncional para el régimen y en el que por primera vez el cambio político en dirección democrática se percibió al menos como una posibilidad.

Durante el proceso electoral de 1988, la mayoría de las organizaciones partidistas liberalizadas se transformaron en opositores (legitimados) al régimen y portavoces de proyectos alternativos con algún respaldo social. En alguna medida, las características que asumió la oposición tienen su origen en las propias fracturas del régimen. En 1987, una fracción progresista del PRI, promotor de una democratización del partido gubernamental y cuestionadora del régimen por el tipo de políticas antipopulares implementadas, se escinde del partido (en algunos casos debe hablarse de expulsión) pasando

a la oposición activa. A partir de este momento y hasta las elecciones de 1988 se abre un proceso de convergencia de partidos de diversas orientaciones, de izquierda y democráticos, de movimientos sociales, e incluso de sectores y representantes políticos antes vinculados con el PRI, en torno a la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas, quien reclama la recuperación del proyecto social original de la revolución mexicana.³⁸ Como es ampliamente sabido, las elecciones de 1988 delinearon tres grandes fuerzas políticas:

- a) La del partido en el poder,
- b) el neocardenismo, representado electoralmente por la alianza Frente Democrático Nacional-Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, y
- c) el neopanismo.

Este nuevo escenario político bien puede ser expresado e interpretado en orden a dos factores fundamentales. Revela un real deterioro de las fuerzas tradicionales del Estado y en particular del sistema corporativo, ahondando las diferencias en el interior de la coalición dominante. En efecto, como diversos analistas han advertido, la estructura corporativa del partido oficial no fue ya garantía para articular el apoyo electoral de todos sus agremiados. En segundo lugar, constituye un resultado del crecimiento y reforzamiento de diversos grupos sociales como antagonistas políticos del gobierno.³⁹

Más específicamente, la distancia entre el gobierno, la burocracia, los sectores obrero, campesino y popular organizados a través del partido oficial, y las distintas fracciones de empresarios, como actores centrales de la coalición dominan-

³⁶ C. Monsiváis, *Entrada libre. Crónicas de la sociedad que se organiza*, FRA, México, 1987, p. 13.

³⁷ Véase C. Cantino, "La relación Estado-Universidad en México y sus transformaciones", en *Crítica Jurídica*, núm. 6, Universidad Autónoma de Puebla, 1987, pp. 163-180.

³⁸ Una interpretación interesante sobre las implicaciones de tales procesos de convergencia puede encontrarse en J. Alonso, "El papel de las convergencias de los movimientos sociales en los cambios del sistema político mexicano", trabajo presentado en el encuentro: *Futuros alternativos en México*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, marzo de 1988.

³⁹ Véase por ejemplo J. Sánchez Susarrey, "Sobre la transición democrática", en *Vuelta*, núm. 155, México, octubre de 1988, p. 59.

te, se incrementó considerablemente. La fractura del PRI en 1986-87 puso en evidencia la polarización de la clase política. Otro tanto puede decirse de la división entre la burocracia sindical y el gobierno con motivo de la nominación como candidato presidencial del PRI de Carlos Salinas de Gortari, claro representante del continuismo en materia de política económica y vocero de un proyecto de modernización que en alguna medida implicaba en la práctica, para ser congruente, redefinir las formas tradicionales de relación y conformación de las asociaciones gremiales, con lo que se afectarían –en el sentir de algunos líderes– intereses creados en su seno. En términos de estrategias políticas, por su parte, se acentuaron las diferencias entre, utilizando una conocida terminología, los “duros” y los “moderados” o entre los “políticos” y los “tecnócratas”.⁴⁰

Finalmente, las elecciones de 1988 no sólo pusieron en la escena política una nueva distribución de los recursos electivos, sino que la movilización de la oposición le permitió a ésta concentrar importantes recursos de influencia, producto de la movilidad política generada por la fractura de la coalición dominante. Así, por ejemplo, el PAN vio incrementados sus recursos políticos gracias al apoyo de importantes representantes del sector empresarial, sin desconocer tampoco el significativo apoyo, a veces abiertamente expresado, de la Iglesia.⁴¹ La coalición cardenista, por su parte, atrajo el apoyo de los sectores medios y populares y de una buena parte del sindicalismo independiente e incluso oficial. Pero más significativo aún, concentró el apoyo de algunas fracciones del sector público y, de manera difusa, del ejército. Asimismo, las diversas causas sociales cuyas movilizaciones vieron su ma-

yor intensificación durante esos años (la lucha de los estudiantes, del sindicalismo independiente, de los colonos, etcétera), encontraron en el cardenismo una vía de expresión y reclamo articulado.⁴²

La dinámica de la crisis autoritaria se revela en este punto con relativa claridad. La liberalización política operó como recurso para enfrentar el desequilibrio que caracterizó al régimen político mexicano a partir de 1968. En esa lógica, el espacio institucional flexibilizado por el gobierno fue tan sólo el que se estimaba mucho más controlable en el corto plazo –el electoral–, dejando intactas las estructuras centrales para la continuidad del régimen. La liberalización política, sin embargo, alentó nuevas actitudes y prácticas políticas y en un momento de su desarrollo contribuyó a vulnerar la estabilidad de las mismas estructuras que se trataban de preservar, contribuyendo así a ahondar el desequilibrio político del régimen.

Sin embargo, a cinco años de distancia de estos acontecimientos, el rumbo político parece orientarse en una dirección distinta a la del cambio de régimen. Hoy día existen claros indicadores que llevarían a la conclusión de que si en realidad ha existido una transición política en México –definida por los distintos momentos de la liberalización política implementada– ha sido desde un régimen de partido hegemónico a su refuncionalización, pero donde la liberalización política ha ajentado la posibilidad de mayores transformaciones.

¿RECONSOLIDACIÓN AUTORITARIA MEDIANTE LIBERALIZACIÓN POLÍTICA?

UNA VEZ dados a conocer los resultados extraoficiales de las elecciones de 1988 empezó a vislumbrarse la posibilidad de

⁴⁰ Véase L. Valdés y G. Gaspar, “Continuidad y cambio del bloque en el poder en México”, en *Investigación*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, vol. 8, núm. 16, México, julio-diciembre de 1988, pp. 35-56.

⁴¹ Véase por ejemplo U. Jarquín Gilguez, “El PAN y el sistema político mexicano”, en *Sociológico*, UAM-Azcapotzalco, vol. 4, núm. 11, México, septiembre-diciembre de 1989, pp. 87-98.

⁴² Véase por ejemplo J.P. Sandoval, “La emergencia del neocardenismo”, en J. González Graff, *Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político mexicano*, Dinahuer, México, 1989, pp. 159-172.

un acuerdo entre el gobierno y las fuerzas emergentes y demás actores políticos que abriera la puerta a una efectiva democratización de las estructuras políticas. Nunca antes en la historia moderna del país se estuvo más cerca de este acontecimiento, pero el acuerdo jamás se concretó. Pueden esgrimirse dos explicaciones inmediatas. En primer lugar, dada la alta institucionalización del régimen y su aún mayor acumulación de recursos políticos y coercitivos, el agravamiento de la crisis autoritaria no colocó al gobierno en una posición altamente vulnerable y de negociación, aunque sí de mayor cautela. Del lado de la oposición, por su parte, podía esperarse un gradual debilitamiento y desarticulación del neocardenismo, pues pasadas las elecciones se desvanecía el factor que permitió reunir a fuerzas y organizaciones políticas tan heterogéneas, lo cual fue ulteriormente confirmado por las muchas dificultades que el neocardenismo encontró para constituirse en un partido unificado (el Partido de la Revolución Democrática). En segundo lugar, la oposición, fuertemente legitimada con las elecciones, optó por actuar en los espacios que el régimen dejaba abiertos, radicalizando sus posiciones —en particular cuestionando la legitimidad del presidente electo—, pero consciente de que existían ciertos límites que sus recursos de fuerza aún no le permitían intentar trascender, a riesgo de suscitar respuestas violentas por parte del gobierno.

Amén de estos factores, existen otros indicadores más específicos que nos permiten concluir que la agudización de la crisis autoritaria vivida en 1988 no se tradujo en los años posteriores en una transición democrática, aunque sí reveló el interés nacional por su consecución. Si hablamos de transición política en México originada en la agudización de la crisis de su régimen político, los hechos revelan que se trata de una transición desde un régimen de partido hegemónico hacia su refuncionalización, pero donde la liberalización política implantada (que en este caso marca las etapas de la supuesta transición) ha puesto en escena la posibilidad incier-

ta y claramente parcial de una transición hacia un régimen de partido dominante.⁴³ De hecho, en el ámbito regional, dicha posibilidad ha encontrado algunos iniciales y todavía aislados espacios de materialización, como es el caso del reconocimiento del triunfo electoral del PAN en las elecciones para gobernador en Baja California en 1989 y más recientemente en Chihuahua, cuestión que a su vez ha redituado favorablemente en la legitimación del presidente de la República.⁴⁴

En términos teóricos, la hipótesis que sustenta esta interpretación es la siguiente: el agravamiento de la crisis autoritaria puede dar lugar a cualquiera de los siguientes desenlaces:

- a) La reconstitución de la coalición dominante y consolidación del régimen,
- b) el hundimiento del régimen, y
- c) la transición continua o democratización pactada.⁴⁵

El que se camine en una u otra de estas direcciones depende de diversos factores, entre los que destacan: el grado de institucionalización del régimen autoritario, el fortalecimiento o debilitamiento de la capacidad de presión política de los interlocutores antirrégimen, las presiones internacionales y la disposición al acuerdo y a la negociación por parte de los actores políticos.

En el caso de México, el primero de los derroteros mencionados parece afirmarse cada vez más sobre los restantes. Por una parte, en ningún momento la élite gobernante ha visto

⁴³ Cfr. J. Molinar Horensitas, "Hacia un cambio en el sistema de partidos", en *Estudios Políticos*, núm. 56, ERA, México, enero-abril de 1989, pp. 64-84; J.M. Calderón, "Las elecciones del 6 de julio de 1988. ¿O de la hegemonía monopolista al pluralismo polarizado?", en *Topoltrón*, núm. 3, UAM-Iztapalapa, México, agosto de 1988, pp. 6-11. Cabe señalar que la terminología empleada en esta clasificación corresponde a la proporcionada en una nota anterior relativa a los sistemas de partido de Giovanni Sartori. Por tanto, a diferencia del sistema de partido hegemónico, el sistema de partido dominante sí es competitivo y plenamente garantido, aunque fuertemente dominado por uno de los partidos en competición.

⁴⁴ Véase C. Martínez Assad, "Baja California al filo de la democracia", en *Cuadernos de Nexos*, México, agosto de 1989, p. ix.

⁴⁵ L. Morlino, "Autoritarismo", en G. Pasquino (ed.), *Manuale di Scienza della Politica*, Il Mulino, Bolonia, 1986, pp. 137-185.

descender su control sobre los aparatos del Estado y de la economía, ni su influencia y control sobre los medios de comunicación y de formación de la opinión pública.⁴⁶ De igual manera, el presidencialismo se ha fortalecido claramente en términos de liderazgo y legitimidad.⁴⁷ Así, por ejemplo, las sorpresivas medidas tomadas por Salinas de Gortari en 1988 en materia de corrupción sindical, le dieron cierta credibilidad inicial. En materia de política económica, por su parte, tanto la maquillada renegociación de la deuda externa en 1989, como el así llamado "Programa de Solidaridad" en beneficio de las clases más necesitadas del país (independientemente de sus muchas implicaciones políticas), le han valido al Presidente de la República algún respaldo popular. Ciertamente, la crisis económica y sus efectos son percibidos aún negativamente, pero las políticas implementadas han alentado algunas esperanzas. En el terreno político, las expectativas generadas tanto por la llamada "Reforma del Estado" como por el proyecto modernizador del actual gobierno han sido fundamentales para restablecer las lealtades en torno a la figura presidencial. Después del cisma político de 1988 se han dado pasos significativos hacia la reconstitución de la coalición dominante. Pese a las líneas de conflicto que aún pueden percibirse entre el gobierno y los sectores empresariales o entre el gobierno y la burocracia sindical y priísta, o incluso en el interior de la propia clase política, las polarizaciones se han debilitado sensiblemente y parecen prevalecer sin grandes modificaciones las formas tradicionales de lealtad y alianza en torno al presidente.

⁴⁶ Sobre el papel de los medios de comunicación en los procesos electorales en México recomendamos la lectura del capítulo V del libro: J.F. Leal, J. Peschard y C. Rivera (coords.), *Las elecciones federales de 1988 en México*, ICSYS-UNAM, México, 1988, pp. 235-276 (en particular la presentación de Luis Alberto de la Garza). Asimismo, recomendamos el artículo de A. de Garay y L. Moya, "Aproximaciones al estudio de la opinión pública y la prensa. Las campañas electorales de 1988", en *Sociológico*, UNAM-Azcapotzalco, vol. 4, núm. 11, septiembre-diciembre de 1989, pp. 151-174.

⁴⁷ Véase por ejemplo E. Gil Villegas, "Legitimidad y modernización política en México", en *Ensamble*, núm. 4, México, 1989.

Por lo que respecta a la oposición, independientemente de los muchos factores institucionales que aún obstaculizan su consolidación, su capacidad de presión e influencia política se ha debilitado considerablemente. Por una parte, principalmente en el caso del PRD y en menor medida del PAN, la oposición ha encontrado serias dificultades, tanto organizativas como estructurales, para afinar su vinculación con los sectores populares y sus demandas. Por la otra, en el caso del PRD, la diversidad de corrientes ideológicas que participan en su interior no siempre han podido ser conciliadas fructíferamente, lo cual se refleja en la ambigüedad de muchos de sus estatutos y programas básicos. En el ámbito institucional, la participación de la oposición en las Cámaras legislativas ha sido significativa, pero sólo como contrapeso de las iniciativas del ejecutivo y del partido oficial. Más allá de estos factores, las posibilidades de incidencia de la oposición en el nivel decisional siguen siendo mínimas. El mejor ejemplo de ello lo constituye la aprobación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFPE), donde no tuvieron mayor repercusión las posiciones más radicales. Como consecuencia de ello, el reglamento vigente en materia electoral siguió presentando ambigüedades e irregularidades que se traducen en serios obstáculos para la afirmación de la oposición y de la imparcialidad de los procesos electorales.⁴⁸

Por lo que respecta a los dos últimos indicadores de la continuidad del régimen —la presión externa y la disposición a la negociación—, los hechos resultan particularmente elocuentes. A diferencia de otras transiciones democráticas donde la presión internacional ha jugado un papel determinante, ya sea desacreditando al régimen autoritario o imponiendo sanciones económicas importantes, en el caso de México ninguna de estas manifestaciones ocurrieron. Por una parte, el plan económico del gobierno de Salinas de Gortari ha sido

⁴⁸ Véase por ejemplo J. Woldenberg, "CORPE: mejores equilibrios", en *Política*, Suplemento de *El Nacional*, México, 15 de agosto de 1990, pp. 3-4.

saludado favorablemente por Estados Unidos, mejorándose incluso las relaciones bilaterales entre ambos países. Por la otra, el reconocimiento de una situación política inédita en el país, así como el de la superación del régimen de partido "prácticamente único", según palabras del presidente electo en 1988,⁴⁹ fue saludado por la comunidad internacional como el mejor indicador de la democratización del país.⁵⁰ Por lo que respecta al último indicador, ya tuvimos ocasión de referir la no concretización de un acuerdo global entre las diversas fuerzas políticas existentes con motivo de la reforma electoral, situación que se repitió en 1993.

La referencia a estos hechos permite descartar las hipótesis tanto del hundimiento del régimen como de la transición continua. Por su parte, los factores que nos hacen inclinarse a la balanza hacia la hipótesis de la reconsolidación son la persistencia casi inalterada de las estructuras tradicionales del régimen. En efecto, la continuidad del régimen político mexicano bien puede ser explicada por la permanencia del vínculo Estado-partido hegemónico, así como por el fortalecimiento reciente de la institución presidencial. Ambos factores dan cuenta de las dificultades e impedimentos estructurales que aún subsisten en términos de ampliar la autonomía relativa tanto del partido hegemónico y de las organizaciones corporativizadas como, por extensión, de las instituciones políticas de representación ciudadana. Es claro que los dos primeros encuentran su razón de ser en la referida conformación institucional del régimen y sólo en uno distinto podrían mudar su condición actual. Es claro también que el tercer ámbito, el de manifestación, evolución y eventual afirmación del pluralismo político, constituye el espacio institucional donde hoy pueden depositarse las expectativas para

transitar hacia mayores niveles de autonomía e influencia. Cuestión que, lamentablemente, no sólo depende de la capacidad de los partidos para articular un mayor número de demandas sociales y clientelas políticas, sino también de la disposición del gobierno y de las garantías institucionales que pueda ofrecer para respetar sus triunfos electorales.

Cabe señalar, sin embargo, que una alta dosis de incertidumbre caracteriza el actual proceso político. En efecto, la crisis autoritaria parece revertirse, pero algún nivel de deterioro o desequilibrio sigue condicionando a las estructuras políticas del régimen, al tiempo que los partidos de oposición luchan por afirmarse y ampliar sus bases sociales y recursos políticos. Crisis autoritaria y liberalización política son en consecuencia dos procesos que interrelacionados difícilmente pueden dar lugar a certidumbres: en situaciones de crisis política, la liberalización puede ser un factor de continuidad, pero también un factor de potencial ruptura y transformación.

CONCLUSIONES TENTATIVAS SOBRE UNA TRANSICIÓN INCIERTA

¿QUÉ LECCIONES podemos extraer del caso mexicano para la explicación de los procesos de crisis autoritaria y de liberalización política?

Para dar respuesta a esta pregunta retomo a continuación los problemas abiertos al inicio de este capítulo:

- a) La disyuntiva liberalización-democratización;
- b) el éxito de la liberalización, y
- c) las posibilidades lógico-explicativas de tales procesos.

a) La liberalización y la democratización, tal y como han sido entendidas en el contexto de este capítulo, no son necesariamente dos procesos simultáneos o progresivos. La dis-

⁴⁹ Este discurso de Carlos Salinas de Gortari se reproduce como anexo en el libro de J. González Gaffi, *op. cit.*, pp. 327-328.

⁵⁰ Véase L. Meyer (comp.), *México-Estados Unidos, 1988-1989*, El Colegio de México, México, 1990.

tinción característica de estos procesos y que en un momento dado explica la disyuntiva del régimen autoritario durante una fase de desequilibrio o crisis política en favor de una u otra, reside en que mientras la liberalización es un *recurso adaptativo* (es decir, tiene que ver con la flexibilidad del régimen), la democratización es un *recurso negociado* (es decir, tiene que ver con un efectivo cambio de régimen). En efecto, el primer proceso debe ser analizado en el ámbito de la continuidad, mientras que el segundo en el del cambio. Sin que esto signifique que la liberalización no pueda influir una democratización efectiva. Ciertamente, ambas opciones suponen algún nivel de desestabilización del régimen autoritario: fracturas en la coalición dominante y fundamentadora del régimen, crisis de legitimidad, descenso de la eficacia decisional y presencia de conflictos o movilizaciones sociales de naturaleza antirrégimen. En buena medida, la diferencia entre ambos procesos radica en el grado de presión que las diversas formas de oposición y las distintas élites ejercen en función de los recursos políticos que acumulan y ponen en juego. En presencia de una fractura sensible en el nivel de la coalición dominante, la movilidad de recursos se incrementa y tal rearticulación puede ser el preámbulo de una negociación hacia la democracia. En ausencia de tal negociación, cualquier apertura política tiende a ser controlada y manipulada por la élite política de acuerdo con sus intereses, siendo el principal la conservación del poder.

b) El análisis del caso mexicano bien puede ilustrarnos algunos de los factores o circunstancias que vuelven exitoso un proceso de liberalización en términos de:

1. La preservación del régimen;
2. la contención de las circunstancias que le son adversas o potencialmente desestabilizadoras, y
3. el retardo y debilitamiento de las posibilidades democratizadoras que el propio proceso supone.

Dicho esquemáticamente, la élite política concede mayores espacios a la oposición, pero sin afectar las estructuras políticas del régimen que son pilares de su dominación. Por otra parte, cuando el pluralismo liberalizado alcanza niveles de contestación y presión importantes, el gobierno reivindica el hecho tratando de afirmar el contenido democratizador de su gestión. Por último, la élite política aprovecha su posición todavía hegemónica en términos de dirección política y económica, a fin de desacreditar a la oposición y rearticular los consensos a su favor. Con todo, la opción asumida por las élites en el poder implica respetar en lo esencial las prerrogativas formales concedidas a la oposición. El pluralismo liberalizado puede operar entonces como un factor de presión para el propio régimen en la toma de decisiones.

c) Con el examen del caso mexicano creemos haber ilustrado la viabilidad de un modelo descriptivo de la dinámica de la crisis autoritaria con recurso liberalizador. Lo que resultó evidente en mayor medida es el recíproco condicionamiento de crisis política y pluralismo político en la perspectiva de dar cuenta de tal dinámica. Retenemos que una propuesta de análisis como ésta, con los ajustes sociohistóricos respectivos, podría ser recuperada con alguna posibilidad para el examen de procesos similares, tales como las liberalizaciones políticas que hoy observamos en Europa del Este. En todo caso, dejamos para un mejor momento la corroboración o no de tal consideración.

SOCIOLOGÍA POLÍTICA
CAMBIO POLÍTICO Y TRANSICIÓN
A LA DEMOCRACIA

ANTOLOGÍA

Se terminó de imprimir
en el mes de marzo
del año 2001 en los talleres
de la Sección de Impresión
y Reproducción de la
Universidad Autónoma Metropolitana,
Unidad Azcapotzalco.

Se imprimieron 200 ejemplares
más sobrantes para reposición.

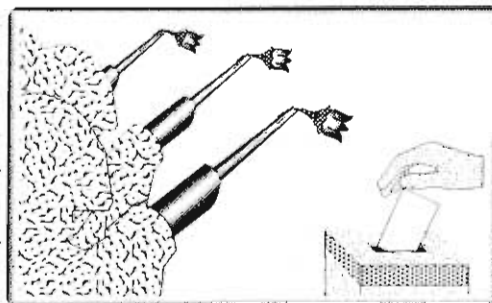
*El usuario se obliga a devolver este libro en la fecha
señalada en el sello mas reciente*

Código de barras.

FECHA DE DEVOLUCION

[illegible]

- Ordenar las fechas de vencimiento de manera vertical.
- Cancelar con el sello de "DEVUELTO" la fecha de vencimiento a la entrega del libro



0092102 35207



38.00 - \$ 38.00

División de Ciencias Sociales y Humanidades
Departamento de Sociología

Coordinación de Extensión Universitaria
Sección de Producción y Distribución Editoriales

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Calle de Santa Fe Sur, Azcapotzalco

